



# Die Gremien des Bundestages

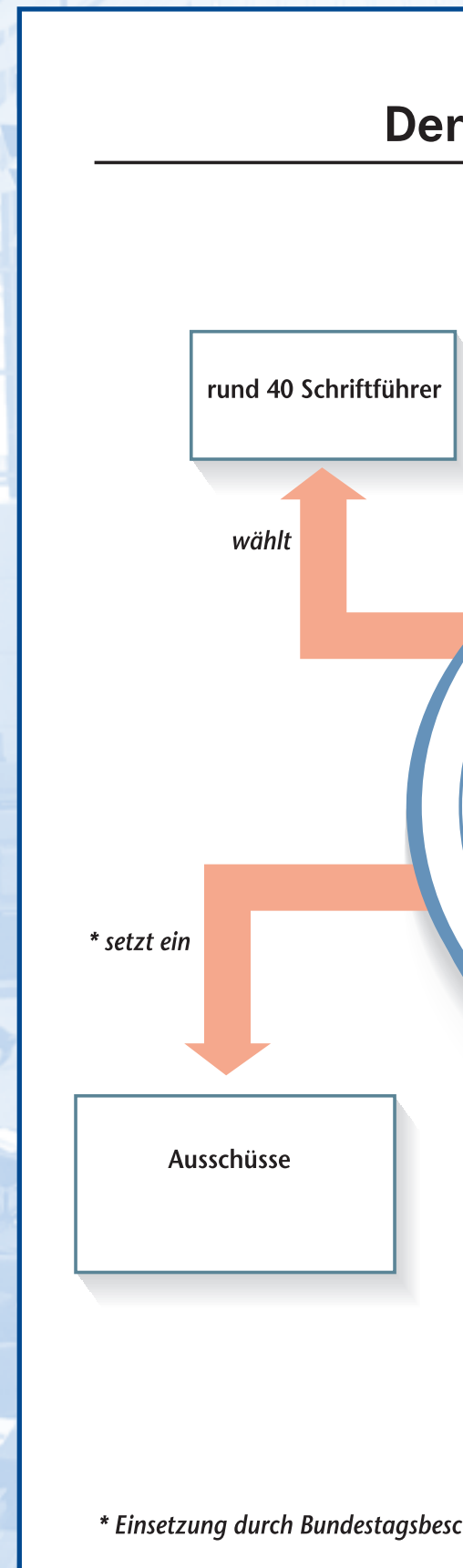
Die Gremien  
Parlamentarische Abläufe  
Koalitionsverhandlungen  
Große Stunden im Parlament  
Infos

Sonderthema

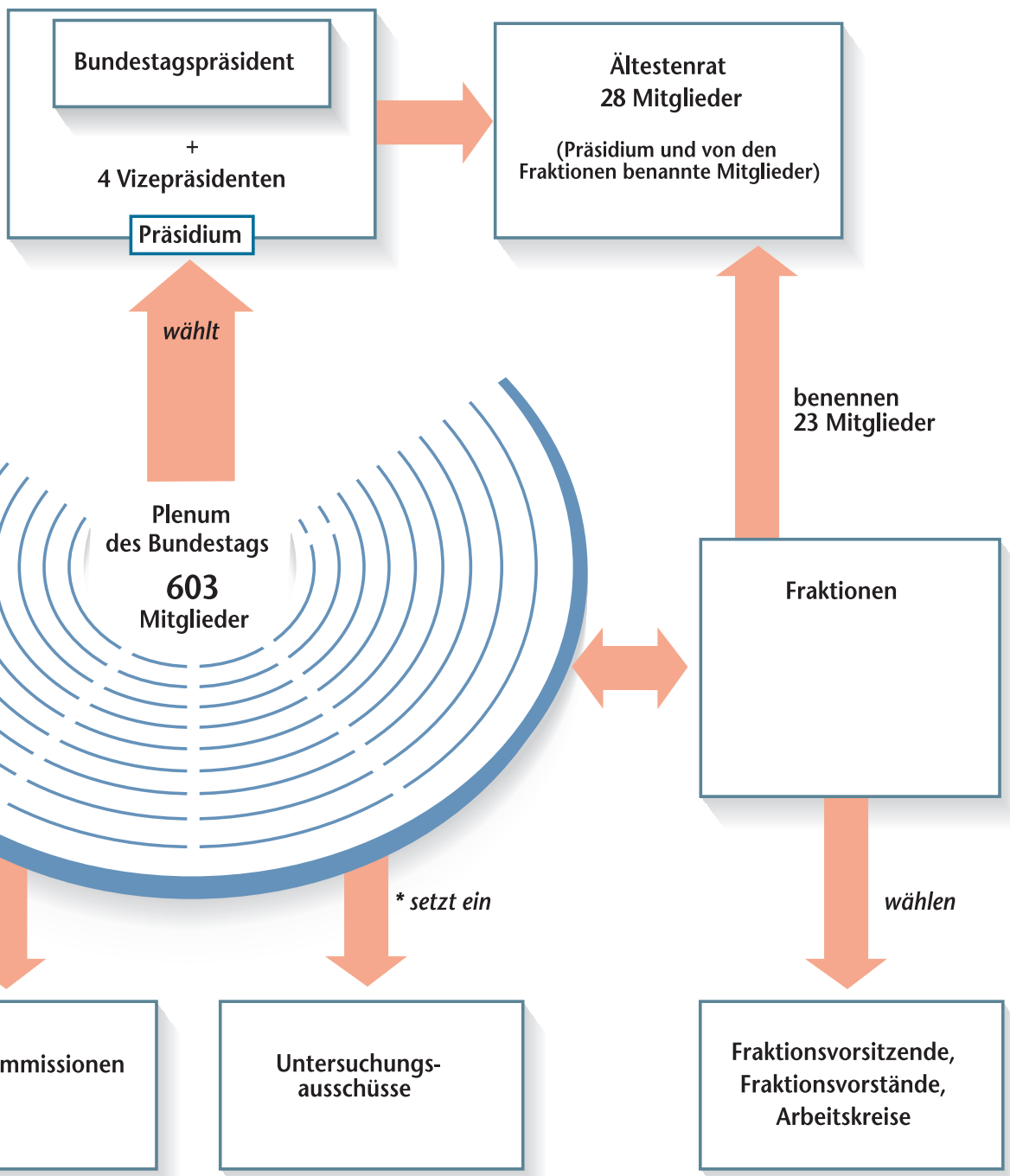
## Die Gremien

# Wie sich der Bundestag organisiert

Kein Bundestag ist wie der andere. Jedes Mal haben die Wähler neu entschieden, wer stellvertretend für alle die Regeln entwickeln soll, die dann für alle gelten werden. Jedes Mal haben die Wähler neu bestimmt, wie stark der Einfluss der einzelnen Parteien in der Volksvertretung sein soll, wer somit die Regierung bilden kann und wer in die Opposition muss. Und deshalb beginnt auch jeder Bundestag ganz von vorn. Denn die neu gewählten Abgeordneten können nicht von ihren Vorgängern vorbestimmt werden, deren Legitimität, für das Volk zu entscheiden, mit dem Zusammentreten des neuen Bundestages erlischt.



# Bundestag und seine Gremien



chluss



## (1) Diskontinuität

Der Grundsatz der Diskontinuität, also der Nicht-Fortsetzung, reicht im Bundestag sehr weit. Er leitet sich ab von der grundgesetzlichen Begrenzung einer Wahlperiode. Der nicht mehr amtierende Bundestag lebt weder personell oder institutionell noch materiell fort: Alle Abgeordneten verlieren mit der Eröffnung (Konstituierung) eines neu gewählten Bundestages ihr Mandat. Alle Untergliederungen und Organe des Bundestages wie Ausschüsse und Präsidium entfallen und müssen neu gebildet werden. Und alle Gesetzesvorlagen, die vom alten Bundestag noch nicht beschlossen worden sind, gelten mit Konstituierung des neuen als erledigt. Die jeweiligen Vorhaben müssen dann völlig neu eingebracht und verhandelt werden. Ausgenommen sind Petitionen und Vorlagen, die keiner Beschlussfassung bedürfen. Äußeres Zeichen der Diskontinuität ist der Zusatz der Ziffern: „13. Deutscher Bundestag“, „14. Deutscher Bundestag“, „15. Deutscher Bundestag“ usw.

## (2) Fraktion

Der Begriff Fraktion ist mit dem der Fraktur verwandt. Beides bedeutet so viel wie „brechen“ oder „Bruch“. Die Fraktion ist der „Bruchteil“ von etwas anderem. Zumeist sind die Bundestagsfraktionen Teil von zwei größeren Einheiten: Auf der einen Seite – und dies vor allem anderen – sind sie Teil des Bundestages, auf der anderen Seite aber auch Teil politischer Parteien. Als solcher fungieren sie als Bindeglied zwischen der grundgesetzlich gesicherten Mitwirkung der Parteien an der Willensbildung des Volkes und der Umsetzung dieses Willens in praktische Politik durch das Parlament. Wer im Bundestag eine Fraktion bilden will, muss mindestens fünf Prozent der Abgeordneten zusammenführen, die durch gleiche politische Zielvorstellungen und – in aller Regel – auch gleiche Parteizugehörigkeit verbunden sind, und dies mit Namensliste und Leitungsfunktionen dem Bundestagspräsidenten mitteilen.

Das ist das Prinzip der **Diskontinuität (1)**. Jeder Bundestag ist autonom, sich neu zu organisieren, und alles, was der alte Bundestag noch nicht als Gesetz beschlossen, sondern nur beraten hatte, muss der neue erst wieder neu aufgreifen. Wenn er denn will. Wie aber bauen die neu gewählten Abgeordneten ihre innere Organisation auf, damit ein möglichst effizientes Arbeiten im Interesse der Bürger möglich wird?

In den höchstens 30 Tagen zwischen der Wahl eines neuen Bundestages und dessen erster (der „konstituierenden“) Sitzung dauert die Amtszeit des alten Bundestages noch an. Es entsteht also zu keinem Zeitpunkt eine „parlamentslose“ Republik. Die Handlungsfähigkeit des Staates soll jederzeit gegeben sein. Beispielsweise trat der alte Bundestag im Herbst 1998 noch einmal im Zusammenhang mit dem sich zuspitzenden Kosovo-Konflikt zusammen, als bereits ein neuer Bundestag gewählt war, verbindliche Beschlüsse über einen Militäreinsatz aber nicht mehr warten konnten, bis er sich gefunden und organisiert hatte.

Vor diesem Hintergrund gibt es auch zwei kleine Kontinuitäten über die Diskontinuität hinweg: So lädt zur ersten Sitzung des neuen Bundestages noch der Präsident des alten Bundestages ein. Wer sollte es auch sonst tun? Schließlich hat es noch keinerlei Abstimmungen innerhalb des neuen Bundestages gegeben, er muss sich dazu ja erst konstituieren, Spitzenrepräsentanten bestimmen und sich Regeln geben, nach denen die Binnenorganisation laufen soll. Zudem übernimmt alle ersten organisatorischen Abläufe und Verständigungen der so genannte Vorältestenrat, in dem der Präsident und die Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer zusammenwirken.

Während die Parteien nach der Wahl außerhalb des Parlamentes in Koalitionsverhandlungen noch darüber beraten, wer sich innerhalb des Parlamentes auf eine Mehrheit mit einer gemeinsamen Politik verständigen kann und somit in der Lage ist, die Regierung zu stellen, nehmen im neu gewählten Bundestag einige

bereits vor der ersten Sitzung ihre Arbeit auf.

Da sind zunächst die Abgeordneten. Sie sind in den 299 Wahlkreisen der Bundesrepublik direkt gewählt worden, indem sie jeweils die meisten Erststimmen erhielten oder über die Landeslisten der Parteien ins Parlament einzogen. Für ihre Arbeit bedeuten diese verschiedenen Wege in die Volksvertretung keinen Unterschied. Denn alle haben sich den Wählern gestellt und deren Vertrauen gefunden. In den ersten Tagen nach der Annahme des Mandates beziehen die Abgeordneten ihr Büro, suchen sich Mitarbeiter, damit die Organisation ihrer eigenen Arbeit beginnen kann. Gleichzeitig mit ihrer Mitgliedschaft im Bundestag sind sie auch Mitglied ihrer Fraktion geworden und innerhalb ihrer Fraktion auch einer Landesgruppe, wo Abgeordnete gleicher regionaler Herkunft über ihre fachlichen Interessen hinaus verstärkt auch auf die Interessen der Wähler in den Regionen achten.

Zu einer **Fraktion (2)** schließen sich Abgeordnete gleicher politischer Grundüberzeugungen zusammen, damit sie ihre Hauptanliegen schlagkräftiger und arbeitsteiliger verfolgen können. Nicht jeder Abgeordnete kann in all den vielen hundert Politikfeldern, die im Laufe einer Wahlperiode den Bundestag beschäftigen, gleich fachkundig sein. Er verlässt sich bei der Beratung und Beurteilung auf die Empfehlung seiner Parteifreunde und rät seinen Kollegen seinerseits, wie sie sich in seinem Spezialgebiet entscheiden sollen. Deshalb sind Fraktionen nicht nur die Fortsetzung der Parteiarbeit im Parlament, sie sind vielmehr die Konkretisierung der allgemeinen Absichten im politischen Tagesgeschäft. Abgeordnete mehrerer Parteien (wie CDU und CSU) können sich auch zu **Fraktionsgemeinschaften (3)** zusammenschließen.

Damit das Parlament eine handlungsfähige Regierung ermöglicht, beugt die Fünf-Prozent-Klausel einer Zersplitterung der Verantwortung vor: Nur die Parteien, die mindestens fünf Prozent der Stimmen im Bundesgebiet oder mindestens drei Wahlkreise direkt gewinnen, erhalten im Bundestag so viele Sitze, wie

es ihrem Stimmenanteil entspricht. Die Fünf-Prozent-Klausel ist innerhalb des Parlamentes die Grenze, die zur Bildung einer Fraktion erreicht werden muss. Bei 669 Abgeordneten nach der Wahl 1998 waren dies also mindestens 34 Abgeordnete, die sich zusammenfinden mussten, um eine Fraktion bilden zu können, bei 603 Abgeordneten nach der Verkleinerung des Bundestages zur Wahl 2002 sind es nun mindestens 31.

Gewinnt eine Partei nur ein oder zwei Direktmandate, nehmen diese natürlich an den Sitzungen und Abstimmungen des Bundestages teil, können in der Alltagsarbeit jedoch nicht überall berücksichtigt werden, da sonst ihr Anteil am Einfluss nicht mehr ihrem Anteil an der Gesamtzahl der Abgeordneten entspräche. Gewinnt eine Partei drei Direktmandate, bleibt im Wahlergebnis aber unter fünf Prozent, dann kann sie zwar keine Fraktion bilden. Ihre Abgeordneten können sich aber zu einer Gruppe zusammenfinden und als solche am Alltagsgeschäft teilhaben. Sie müssen aber auf bestimmte Vorrechte von Fraktionen verzichten.

Die Fraktionen haben sich nach einer Wahl natürlich auch erst selbst

wieder zu organisieren. Manchmal sind sie ganz neu im Bundestag vertreten, häufig sind sie größer oder kleiner geworden. In einer der ersten Sitzungen wählen sie zumeist jedoch nur einen Vorsitzenden oder eine Vorsitzende und warten mit der Zusammenstellung der weiteren Fraktionsführung und der Benennung weiteren Spitzenpersonals noch so lange ab, bis die übrige Organisation des Parlamentes geklärt ist, damit sie sich in ihrer Arbeit besser darauf einstellen können. Allerdings werden die Parlamentarischen Geschäftsführer schon bald gewählt, denn sie sind Teil des Motors, der die Parlamentsarbeit antreibt.

Spätestens 30 Tage nach der Wahl beginnt der Bundestag dann seine Arbeit im Plenum mit der konstituierenden Sitzung. Traditionell übernimmt der älteste Abgeordnete die Sitzungsleitung, fragt seine Kollegen, ob sie vorerst weiter nach der **Geschäftsordnung (4)** des alten Bundestages arbeiten wollen, benennt eine Reihe von **Schriftführern (5)**, lässt die Namen aller gewählten Abgeordneten verlesen, um damit die Beschlussfähigkeit des neuen Bundestages feststellen zu können, und eröff-

Schriftführer bei der Auszählung.



### (3) Fraktionsgemeinschaft

CDU und CSU beispielsweise sind zwei verschiedene Parteien. Sie schließen sich im Bundestag jedoch regelmäßig zu einer Fraktion zusammen. Die offizielle Begründung für diese Fraktionsgemeinschaft liegt in der Definition, dass Mitglieder des Bundestages sich zu einer Vereinigung zusammenschließen können, wenn sie „derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen“. So besagt es § 10 der Geschäftsordnung des Bundestages. Da die CDU überall im Bund außer in Bayern antritt und ihre Schwesterpartei CSU nur in Bayern, sind diese Voraussetzungen erfüllt.

### (4) Geschäftsordnung

Das Erfolgsgeheimnis der parlamentarischen Demokratie liegt darin, dass die Minderheit jederzeit begründete Hoffnung hat, zur Mehrheit zu werden, und die Mehrheit jederzeit damit rechnen muss, zur Minderheit zu werden. Jeder hat also ein Interesse daran, Regeln zu entwickeln, mit denen sowohl Regierung wie Opposition leben können. Das wird deutlich in der um Ausgleich der Interessen bemühten Geschäftsordnung des Bundestages, in der die Funktionen, die Rechte und Pflichten, die Einberufungen und Abläufe von Sitzungen und vieles mehr detailliert vorgeschrieben wird. Im Gegensatz zu den ersten deutschen Parlamenten in monarchischer Zeit, in der Kaiser und Könige glaubten, den Abgeordneten eine „Disziplin“ vorgeben zu müssen, legt das Grundgesetz in Artikel 40 fest: „Der Bundestag wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und Schriftführer. Er gibt sich eine Geschäftsordnung.“ Damit ist die Geschäftsordnung autonomes Satzungsrecht des Parlamentes. Sie muss zwar nach jeder Wahl neu beschlossen werden. Doch in der Regel übernimmt der Bundestag die Geschäftsordnung seines Vorgänger-Parlamentes und verändert sie im Verlauf der Wahlperiode nur gelegentlich, dabei weniger in ihren Grundzügen als in kleinen Details.



## (5) Schriftführer

Schriftführer sind Abgeordnete, die auf Vorschlag ihrer Fraktionen vom gesamten Bundestag in dieses Amt gewählt werden. Ihre Zahl ist nicht vorgegeben. Meistens werden gut 40 gewählt, damit sie sich während der Sitzungstage häufig abwechseln und ihren eigentlichen Abgeordnetenaufgaben noch nachgehen können. Je zwei Schriftführer bilden zusammen mit dem Bundestagspräsidenten oder einem seiner Stellvertreter den Sitzungsvorstand. Sie sitzen hinter dem Rednerpult, links und rechts neben dem amtierenden Präsidenten. In der Regel gehört einer den Regierungsfractionen und einer den Oppositionsfractionen an. Sie nehmen Anträge und Wortmeldungen entgegen, verlesen Schriftstücke, führen Rednerlisten, überwachen die Korrekturen des Plenarprotokolls und stellen als Sitzungsvorstand gemeinsam das Ergebnis von Abstimmungen fest. Können sie sich bei Abstimmungen per Handheben nicht einigen, wer dem Augenschein nach gewonnen hat, verfügen sie eine Auszählung der Stimmabgabe. Dazu verlassen alle Abgeordneten den Plenarsaal und betreten ihn wieder durch „Ja“- , „Nein“- oder „Enthaltungs“-Türen, wobei sie gezählt werden. Dieses Verfahren wird auch „Hammelsprung“ genannt.

## (6) Bundestagspräsident

Der Präsident leitet nicht nur die Bundestagsitzungen (in der er sich mit seinen Stellvertretern abwechselt), er vertritt den Bundestag auch nach außen. Protokollarisch ist er als Repräsentant der Legislative nach dem Bundespräsidenten der zweite Mann im Staat. Er ist nicht nur Adressat aller Eingaben und Entwürfe von Bundesregierung, Bundesrat oder Mitgliedern des Bundestages, er setzt sich auch für die Würde des Bundestages und die Rechte seiner Mitglieder ein. Er ist der oberste Dienstherr der Bundestagsmitarbeiter und übt sowohl das Hausrecht als auch die Polizeigewalt in den Gebäuden des Parlamentes aus.

net dann die Wahl zum **Bundestagspräsidenten (6)**. Dieser wird traditionell von der stärksten Bundestagsfraktion gestellt und erhält in der Regel auch Stimmen von vielen Abgeordneten anderer Fraktionen. Aber die Geschäftsordnung ist auch auf den Fall eingestellt, dass kein Kandidat im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit erzielen kann. Dann geht es im zweiten Wahlgang um die relative Mehrheit unter den Kandidaten. Sollte bei einer Stichwahl im dritten Wahlgang zwischen den beiden zuvor bestplatzierten Kandidaten keine einfache Mehrheit möglich sein, entscheidet das Los. So unwahrscheinlich eine derartige Entwicklung auch sein mag, sie zeigt, dass das Parlament alle nur erdenklichen Vorbereitungen trifft, um so klar und so schnell wie möglich arbeitsfähig zu werden.

Sobald der gewählte Kandidat seine Wahl angenommen hat, hat der Alterspräsident seine Übergangsrolle erfüllt und kann die Sitzungsleitung an den neuen Präsidenten übergeben. Dieser lässt dann einzeln über seine Stellvertreter abstimmen, die zusammen mit ihm das **Bundestagspräsidium (7)** bilden. Die Zahl der Stellvertreter ist nicht vorgeschrieben. Es hat sich die Praxis herausgebildet, dass pro Fraktion mindestens ein Vizepräsident gewählt wird. Bei vier oder fünf Fraktionen reicht dies aus, um die Leitung der Plenarsitzungen durch den Präsidenten oder einen sei-

ner Stellvertreter sicherstellen zu können. Es können aber auch mehr Vizepräsidenten gewählt werden – zum Beispiel nach Proporz der Fraktionen. Wie viele Mitglieder das Präsidium haben soll, wird per Mehrheitsbeschluss festgelegt.

Zu den wichtigsten Aufgaben des Bundestages gehören die Wahl des Bundeskanzlers und die Kontrolle der Bundesregierung. Da für die Wahl die absolute Mehrheit der Abgeordneten erforderlich ist (die so genannte „Kanzlermehrheit“), werden – sofern keine Partei allein eine absolute Mehrheit aufbringt – die Koalitionsverhandlungen abgewartet, deren Ergebnis in der Regel zeigt, ob eine solche Mehrheit zu Stande kommt. Der Bundespräsident macht für den ersten Wahlgang einen Vorschlag, über den der Bundestag dann abstimmt, und zwar geheim. Sollte der Kandidat die „Kanzlermehrheit“ verfehlen, kommt es zu weiteren Wahlgängen, zu denen Fraktionen oder ein Viertel der Abgeordneten zusätzliche Vorschläge unterbreiten können. Die Verfassung besteht jedoch auf einem stabilen Regierungssystem, wechselnde Zufallsmehrheiten sollen ausgeschlossen sein. Deshalb braucht der Kanzler auf jeden Fall die absolute Mehrheit. Kommt sie nicht zu Stande, hat der Bundespräsident die Möglichkeit, den Bundestag aufzulösen und eine Neuwahl zu verfügen.

Nach seiner Wahl stellt der Bundeskanzler die Mitglieder seiner Bun-

Das Bundestagspräsidium (v. l.): Hermann Otto Solms (FDP), Antje Vollmer (B'90/Die Grünen), Wolfgang Thierse (SPD), Susanne Kastner (SPD), Norbert Lammert (CDU/CSU).





Der Auswärtige Ausschuss bei einer Sitzung.

desregierung vor, die vom Bundespräsidenten ernannt und vor dem Bundestag vereidigt werden. Dann weiß das Parlament, wie die Bundesregierung sich organisieren will, und kann sich seinerseits darauf einstellen. Wenn die Bundestagsausschüsse ähnliche Fachzuständigkeiten haben wie die einzelnen Bundesministerien, erleichtert dies die Übersicht und Kontrolle. Das Grundgesetz schreibt die Bestellung eines Auswärtigen Ausschusses, eines Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, eines Verteidigungsausschusses und eines Petitionsausschusses vor. Weil das Parlament zudem das Budgetrecht inne hat, die Regierung also ohne Zustimmung des Bundestages keinen Cent ausgeben darf, ergibt sich von selbst auch die Bildung eines **Haushaltsausschusses (8)**.

Alle anderen Ausschüsse entstehen auf Grund von Verständigungen und Absprachen zwischen den Fraktionen. Es können mal mehr ständige Ausschüsse sein (wie in der ersten Wahlperiode mit 40 Ausschüssen) oder mal weniger (wie in der sechsten Wahlperiode mit 17 Ausschüssen), sie können mal mehr Mitglieder haben (über 42 verfügten in der 14. Wahlperiode etwa für die drei Bereiche Verkehr, Bauen und Wohnen zuständige Fachausschuss und der Haushaltsausschuss), mal weniger (mit 15 Abgeordneten arbeitete u. a. der Tourismusausschuss).

Immer aber muss die Zusammensetzung im Ausschuss den Kräfteverhältnissen im Plenum entsprechen. Denn

das Spiegelbild des Bundestages darf dort, wo die tatsächliche Facharbeit geleistet wird, nicht verzerrt sein. Man könnte es sich einfach machen und schlicht einen prozentualen Anteil an den Fraktionen bestimmen. Wenn also 251 SPD-Abgeordnete, 248 CDU/CSU-Abgeordnete, 55 Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen und 47 FDP-Abgeordnete einen Ausschuss von 30 Mitgliedern beschicken wollen, dann sind das rund fünf Prozent des gesamten Hauses. Also ergäben fünf Prozent von den einzelnen Fraktionen 12,55 Abgeordnete der SPD, 12,4 Abgeordnete der Union, 2,75 Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen und 2,35 Abgeordnete der FDP. Und damit liegt das Problem auf der Hand: Was ist ein 0,55-Abgeordneter? Und soll man nach den Regeln der Buchführung mal aufrunden und mal abrunden? Damit käme man in diesem Beispiel bei einer Verteilung 13-12-3-2 mit den gewünschten 30 Mitgliedern aus. Aber in anderen Fällen geht es schief.

Also gehört ein verbindliches, verlässliches und gerechtes Berechnungsverfahren bei der Proporz-Berechnung dazu. In den ersten Jahrzehnten des Bundestages bediente sich das Parlament des so genannten d'Hondt'schen Höchstzahlverfahrens. Allerdings begünstigte diese Berechnungsmethode größere Parteien bei der Umrechnung des Wahlergebnisses auf Abgeordnetensitze und größere Fraktionen bei der Berechnung ihres Anspruches auf Ausschusssitze. Inzwischen ist das „Verfahren der mathematischen Proportion“ verbindlich und von dem Ver-

## (7) Bundestagspräsidium

Das Präsidium besteht aus dem Präsidenten und seinen Stellvertretern. Es wird zu Beginn der Legislaturperiode für die gesamte Dauer gewählt. Dadurch sind die Mitglieder besonders herausgehoben, sie können also nicht abgesetzt oder abberufen werden. Das sichert ihnen einen Schutz gegen parteilich gemeinte Angriffe und ermöglicht ihnen eine besondere Neutralität in der Leitung der Sitzungen. Das Präsidium tritt regelmäßig in jeder Sitzungswoche zusammen und berät Angelegenheiten, die die Leitung des Hauses betreffen. Es wirkt unter anderem auch bei Personalangelegenheiten der höheren Mitarbeiter in der Bundestagsverwaltung mit und behandelt den Abschluss wichtiger Verträge. Zu den Beratungspunkten gehört immer wieder auch die Öffentlichkeitsarbeit des Parlamentes. Das Präsidium entscheidet per Mehrheitsbeschluss. Bei Stimmgleichheit gibt der Präsident den Ausschlag.

## (8) Haushaltsausschuss

Die Mitglieder des Haushaltsausschusses stehen selten im Rampenlicht der Öffentlichkeit. Trotzdem ist der Haushaltsausschuss der mit Abstand „mächtigste“ aller Ausschüsse. Denn politische Gestaltung hat fast immer mit Geld zu tun. Dem Haushaltsausschuss obliegt die Beratung aller Einzelposten des Bundeshaushaltes. Er empfiehlt dem Plenum zwar nur, welches Vorhaben der Regierung gefördert, welches verkleinert und welches gestoppt wird, aber die Vorentscheidung des Fachgremiums findet in aller Regel auch die Zustimmung des ganzen Hauses. Zum Zweiten obliegt es dem Haushaltsausschuss, bestimmte „gesperrte“ Haushaltstitel freizugeben oder auch nicht – je nach Einschätzung des Haushaltsausschusses, ob die Bedingungen für die Geldausgabe erfüllt sind oder nicht. In jedem Gesetzesvorhaben, das mit Geldausgabe oder Geldeinnahme zu tun hat, hat der Haushaltsausschuss mit zu beraten. Er kann alle Signale auf Rot stellen, wenn Vorhaben aus seiner Sicht nicht zu finanzieren sind. Bestätigt das Plenum dieses Votum, kann das entsprechende Gesetzesvorhaben nicht weiter behandelt werden.



## (9) Sainte Laguë/Schepers

Um die Benachteiligung kleinerer Parteien bei der Berechnung ihres Anteiles zum Beispiel an Ausschusssitzen zu vermeiden, schlug der deutsche Physiker und damalige Leiter der Gruppe Datenverarbeitung in der Bundestagsverwaltung, Hans Schepers (\*1928), eine Modifizierung des zunächst geltenden d'Hondt'schen Auszählverfahrens vor. Seine so genannte Divisionsmethode ähnelt der 1912 von dem französischen Mathematiker Jean-André Sainte Laguë (1882–1959) vorgeschlagenen Höchstzahendarstellung.

## (10) Ältestenrat

Der Ältestenrat ist das zentrale Lenkungs- und Koordinationsgremium des Bundestages und unterstützt in dieser Eigenschaft den Bundestagspräsidenten bei der Führung der Geschäfte. Der Bundestagspräsident ist zugleich Vorsitzender des Ältestenrates und leitet dessen Sitzungen. Auch seine Stellvertreter gehören dem Ältestenrat an. Weitere Mitglieder entsenden die Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke. Sie achten darauf, dass die Parlamentarischen Geschäftsführer, die in ihren Treffen die Plenarsitzungen bereits im Detail besprechen, ebenfalls im Ältestenrat sitzen und weitere Empfehlungen zur Festlegung der Tagesordnung und der Redezeiten geben können. Weil die jeweils anstehende Thematik im Bundestag auch von der Arbeit der Bundesregierung beeinflusst wird, nimmt ein Vertreter der Bundesregierung an den Sitzungen des Ältestenrates teil. Neben der einvernehmlichen Besetzung der Vorsitze und stellvertretenden Vorsitze in den einzelnen Ausschüssen zu Beginn einer Wahlperiode kommt dem Ältestenrat immer wieder eine Rolle als Schlichtungsinstrument zu.

Nicht zuletzt entscheidet der Ältestenrat über die inneren Angelegenheiten des Bundestages, soweit sie nicht dem Präsidenten vorbehalten sind. Zum Beispiel stellt der Ältestenrat den Haushaltsplan für den Bundestag auf, von dem der Haushaltsausschuss nur im Benehmen mit dem Ältestenrat abweichen kann.

fahren nach **Sainte Laguë/Schepers (9)** weiter verfeinert worden.

Das Prinzip ist schnell erklärt: Es werden so genannte Rangmaßzahlen ermittelt, indem die Mitgliederzahl der Bundestages durch die Mitgliederzahl jeder Fraktion oder Gruppe geteilt und fortlaufend mit 0,5, 1,5, 2,5, 3,5, 4,5 usw. multipliziert wird.

Daraus ergibt sich bei 603 Bundestagsabgeordneten folgende Berechnung, beispielsweise für die Ansprüche von 251 SPD-Abgeordneten:  $603 : 251 = 2,402$ ;  $2,402 \times 0,5 = 1,201$ . Das ist die erste Rangmaßzahl. Die weiteren Rangmaßzahlen durch das Multiplizieren mit 1,5, 2,5, 3,5 und so weiter sind: 3,603, dann 6,005, dann 8,408. Die vollständigen Rangmaßzahlen haben natürlich sämtliche Stellen hinter dem Komma, damit Unterschiede auch bei sehr knappen Größenverhältnissen noch sichtbar werden. Vergleicht man die Rangmaßzahlen der SPD nun mit der anderer Fraktionen, ergibt sich folgende Tabelle:

<b>SPD</b>	1,201	3,603	6,005	8,408	usw.
<b>Union</b>	1,215	3,647	6,007	8,510	usw.
<b>Grüne</b>	5,481	16,445	27,409	38,372	usw.
<b>FDP</b>	6,414	19,244	32,074	44,904	usw.

Aus dieser Tabelle lässt sich nun mit Leichtigkeit eine Rangfolge ableiten, indem immer die nächstniedrige Rangmaßzahl als Erstes „zieht“. Wäre also ein Gremium mit nur einem Mitglied zu beschicken, käme nur die SPD zum Zuge. Sind es zwei Mitglieder, kann je eines von der SPD und eines von der CDU gestellt werden, sind es drei Mitglieder, kommen zwei von der SPD und eines von der Union in Frage. So geht es weiter, solange es die Größe der Gremien erfordert.

Diese Liste ist die wichtigste Arbeitsgrundlage für den Ältestenrat, der Woche für Woche die parlamentarische Alltagsarbeit verbindlich organisiert. Im **Ältestenrat (10)** verständigen sich die Fraktionen zudem darauf, welche Fraktion in welchem Ausschuss den Vorsitz (und in einem folgenden Durchlauf auch den Vizevorsitz) stellt. Den Ausschussvorsitz

bestimmt nämlich nicht das jeweilige Fachgremium selbst, sondern er wird nach einem so genannten „Zugriffsverfahren“ an die Fraktionen vergeben. Maßgeblich ist auch hier die Reihenfolge der einmal ermittelten Rangmaßzahlen.

Das bedeutet, dass zunächst die SPD einen Ausschuss angeben kann, in dem sie den Vorsitz übernehmen will. Danach ist die Union an der Reihe. Den dritten **Ausschussvorsitz (11)** bestimmt wiederum die SPD, erneut gefolgt von der Union, woraufhin Bündnis 90/Die Grünen an siebter Stelle zum ersten Mal Anspruch auf einen der übrig gebliebenen Ausschussvorsitze erheben kann, woraufhin wieder je einmal die SPD und die Union an der Reihe sind, bevor erstmals auch die FDP zum Zuge kommt.

Dies geht natürlich in ständigen Verhandlungen und Absprachen vor sich, damit auch parlamentarische Gepflogenheiten zum Tragen kommen – etwa, das die Opposition mit dem Vorsitz des Haushaltsausschusses

betraut wird. Fraktionslose Abgeordnete haben das Recht, in Absprache mit dem Bundestagspräsidenten in einem Fachausschuss mitzuarbeiten. Sie können dort Reden und Anträge stellen, jedoch nicht mit ab-

stimmen. Das geht erst wieder bei der Behandlung des jeweiligen Themas im Plenum.

Welcher Abgeordnete nun den Vorsitz in dem „gewonnenen“ Ausschuss übernimmt, bestimmt die jeweilige Fraktion in eigener Verantwortung. Auch die Bestimmung der Mitglieder (und gleich vieler Stellvertreter, die an den Sitzungen ebenfalls teilnehmen können) liegt in der Hand der Fraktion. Dafür haben die Abgeordneten unmittelbar nach ihrer Wahl bereits ihre Wünsche angemeldet. Nicht immer gelingt auf Anhieb jede angestrebte Mitgliedschaft. Aber es gibt noch eine Reihe weiterer Möglichkeiten für Mitglieder des Bundestages, in dem von ihnen angestrebten Politikfeld mitzuwirken. So bilden die Ausschüsse nach ihrer Konstituierung auch immer wieder Unterausschüsse, in denen Spezialthemen noch intensiver beraten



Größe	SPD	Union	Grüne	FDP
1	1	-	-	-
2	1	1	-	-
3	2	1	-	-
4	2	2	-	-
5	3	2	-	-
6	3	3	-	-
7	3	3	1	-
8	3	3	1	1
9	4	3	1	1
10	4	4	1	1
15	7	6	1	1
20	8	8	2	2
25	11	10	2	2
30	13	12	3	2
35	15	14	3	3
40	17	16	4	3

Die Bundestagsverwaltung berechnet nach jeder Wahl nicht nur eine lange Liste mit den Rangmaßzahlen, sondern auch schon eine Aufstellung, wie sich nach diesen Rangmaßzahlen die Zusammensetzung der verschiedenen Gremien ergibt. Hier ein kleiner Auszug auf der Grundlage der Abgeordneten im 15. Deutschen Bundestag.

werden können. Hier können auch Abgeordnete Mitglied werden, die diesem Gremium nicht angehören.

Schließlich organisiert sich wiederum jede Fraktion spiegelbildlich zu der Arbeit in den Fachausschüssen. Sie ist dabei völlig frei. Manchmal werden fraktionsinterne Arbeitsgruppen gebildet, die ganze Ausschüsse betreuen und ihre Arbeit in übergreifenden Arbeitskreisen wieder koordinieren (also etwa Arbeitsgruppen für Entwicklungshilfe, für Außenpolitik, für Verteidigung, die ihre Beratungen in einem Arbeitskreis für Außen- und Sicherheitspolitik bündeln), häufig kümmern sich Arbeitsgemeinschaften um einzelne politische Projekte. Gemeinsam ist ihnen aber, dass sie die Meinungsbildung der Fraktion zu bestimmten Vorhaben vorbereiten, zu einem Gutteil auch vorbestimmen, da ihre Empfehlungen in der Regel von der Gesamtfraktion „durchgewinkt“ werden.

Lediglich in politisch besonders brisanten oder umstrittenen Themenfeldern kommt es zu Diskussionen in der Gesamtfraktion. Wichtigen Einfluss haben dabei die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, die sich die Vielzahl der Politikbereiche untereinander aufteilen und die Meinungsbildung in ihren Zuständigkeiten besonders im

Auge haben, und die **Obleute (12)**, die von den Fraktionen eingesetzt sind, sich besonders intensiv um die Einstellung der Fraktion in den einzelnen Ausschüssen zu kümmern.

Eine Vielzahl wichtiger Gremien ist auch außerhalb der ständigen Ausschüsse und der Fraktionen neu zu bilden oder mit neuem Personal auszustatten. Dazu gehört zum Beispiel der Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat, der aus einer gleichen Anzahl von Vertretern beider Kammern zusammengesetzt ist, dazu gehört auch das Parlamentarische Kontrollgremium für die Geheimdienste, dazu gehören im Laufe der Wahlperiode auch Enquete-Kommissionen, die über die Tagespolitik hinausblicken und weitblickende Analysen liefern und deswegen aus Abgeordneten und Sachverständigen bestehen.

Repräsentanz und Kontrolle sind also die Schlüsselwörter für den Aufbau aller Gremien im und um den Bundestag. Das Wahlergebnis spiegelt sich im Kräfteverhältnis im Plenum wider, und dieses sich wiederum in den Fachgremien. Aber auch die Arbeit der Regierung findet in der Organisation der Fachausschüsse des Bundestages und der Vorbereitungen in den Fraktionen seinen Gegenpart.

## (11) Ausschussvorsitz

Die Sitzungen der Ausschüsse als „vorbereitende Beschlussorgane des Bundestages“ werden von ihren Vorsitzenden vorbereitet, einberufen und geleitet. Gewöhnlich können die Vorsitzenden die Sitzungen nur innerhalb der Zeiten einberaumen, die der Ältestenrat dafür vorgesehen hat. Zur Einberufung sind die Vorsitzenden verpflichtet, wenn die Vertreter einer Fraktion im Ausschuss oder ein Drittel der Ausschussmitglieder dies verlangen. Eine Sitzung außerhalb der typischen Ausschusssitzungszeiten und außerhalb Berlins kann nur stattfinden, wenn der Bundestagspräsident diese auf Grund besonderer Umstände genehmigt. Der Ausschussvorsitzende beachtet bei der Aufstellung der Tagesordnung die Vorstellungen der Fraktionen. Insbesondere muss er im Auge behalten, dass sein Fachgremium alle Vorlagen, die das Plenum zur Beratung dorthin überwiesen hat, zeitnah oder innerhalb der gesetzten Frist behandelt, anderen Fachausschüssen rechtzeitig zuarbeitet oder, wenn er selbst die Federführung hat, von den mitberatenden Ausschüssen rechtzeitig Stellungnahmen erhält.

## (12) Obleute

Der Begriff der Obleute, also Obmänner und Obfrauen, stammt von den „Obermännern“ ab, die früher mit zusätzlichen Aufsichts- oder Leitungsfunktionen beauftragt waren oder besondere Verwaltungsaufgaben etwa bei säkularisierten Klostergütern hatten. Im Bundestag sind die Obleute diejenigen Abgeordneten, die in den einzelnen Ausschüssen die Hauptansprechpartner der Fraktionsführungen sind und umgekehrt den Kurs der Fraktion bei den im Ausschuss behandelten Themen entscheidend mitbestimmen. Mitunter kommen festgefahrene Vorhaben dann wieder voran, wenn sich die Obleute aller Fraktionen in einem Ausschuss zusammensetzen und gemeinsam nach Auswegen suchen. Einen guten Überblick über den Stand aller parlamentarischen Arbeiten gewinnen die Fraktionen regelmäßig, wenn sie ihre Obleute über deren Ausschüsse referieren lassen.

## (1) Aktuelle Stunde

Viele Instrumente hat das Parlament geschaffen, um die Debatten lebendiger zu gestalten. Zwischenfragen und Kurzinterventionen machen die rhetorische Auseinandersetzung oft zu einer spannenden Angelegenheit. Zu den interessantesten Debatten gehören auch die Aktuellen Stunden. Sie können sich an Fragestunden anschließen, die nach Ansicht einer Fraktion ein zusätzliches Diskussionsbedürfnis gezeigt haben. Sie können aber auch schon im Vorfeld verlangt werden, um aktuell in der Öffentlichkeit lebhaft diskutierte Themen aufzugreifen. Die Abgeordnetenbeiträge dürfen nicht länger als fünf Minuten dauern und theoretisch insgesamt 60 Minuten nicht überschreiten. Die von Mitgliedern der Bundesregierung oder des Bundesrates in Anspruch genommene Redezeit bleibt jedoch unberücksichtigt, so dass Aktuelle Stunden tatsächlich regelmäßig länger als eine Stunde dauern. Reden Kanzler, Minister oder Ministerpräsidenten länger als zehn Minuten, kann auf Verlangen einer Fraktion eine reguläre Aussprache über die Ausführungen eröffnet werden.

## (2) Anhörungen

Anhörungen (oder „Hearings“) bringen alle diejenigen an einen Tisch, die die Gesetze machen, die von diesen Gesetzen betroffen sind und die sich mit der Materie besonders gut auskennen. Mittlerweile laden die Ausschüsse zu allen Gesetzentwürfen von besonderer Bedeutung Wissenschaftler und Interessenvertreter zu einer (meist öffentlichen) Begutachtung der Gesetzesvorhaben und Nachfragen ein. Das geschieht zum einen als Teil der politischen Auseinandersetzung, weswegen Oppositionsfraktionen gern Experten einladen, die die Position der Regierung in Frage stellen dürften, und Regierungsfractionen Fachleute anhören, die dabei vermutlich die Regierungspläne gutheißen. Aber steuern lässt sich das nie – zumal die Fachleute wechselweise ins Kreuzverhör genommen werden.



Fragestunde im Bundestag.

## Parlamentarische Abläufe

# Auf dem Weg zur Plenarsitzung

Bis am Morgen eines Sitzungstages im Plenarsaal des Bundestages der amtierende Präsident eine Plenardebatte eröffnen kann, müssen viele andere Sitzungen zur Vorbereitung stattgefunden haben. Um das anschaulich zu machen, wollen wir einen Parlamentarier aus der Führung einer Fraktion auf einem typischen Weg durch die Sitzungswoche begleiten.

Am Montagnachmittag hat er sein erstes Treffen mit den Kollegen im Fraktionsvorstand, wo der Ablauf der Sitzungswoche technisch und strategisch vorbesprochen wird: Welche Themen werden in der Öffentlichkeit aktuell besonders diskutiert? Wie können wir sie in unsere Arbeit einbauen? Wie weit sind die Fachgremien mit ihren Vorbereitungen? Wo hakt es? Was sollte bei den Sitzungen der Gesamtfraktion besprochen werden? Sind dazu fachkundige Gäste einzuladen?

Weiter geht es am Dienstagmorgen mit dem Treffen der „PGFs“ genannten Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen, die sich oft schon im ersten Durchgang einig werden, welche Punkte auf die Tagesordnung der Plenarsitzungen in der folgenden

Woche kommen sollten, was in dieser Woche an aktuellen Themen hinzukommen soll, wie die zeitliche Bemessung bei den Beratungen geschehen könnte. Mitunter gehen die Vorstellungen über die Themen von **Aktuellen Stunden (1)** auseinander. Dann bringen weitere Treffen oder Telefonkontakte Lösungen.

Meistens haben die Kollegen derweil am Dienstagmorgen längst mit den fraktionsinternen Arbeitsgruppensitzungen angefangen, auf denen sie die in den Gremien des Bundestages aktuell beratenen Gesetzentwürfe besprechen und eigene Anträge formulieren. Solche Arbeitsgruppen oder Arbeitskreise bereiten auch die Fraktionslinie für die Behandlung in den Ausschüssen vor oder verständigen



sich auf Vorschläge, wer im Plenum sprechen könnte.

Der Dienstagnachmittag gehört dem Hauptereignis der Fraktionsarbeit einer Woche: Die Gesamtfraktion tagt. Bei schwierigen Fragen können diese Sitzungen bis in die Nacht dauern. Denn es gilt, eine einheitliche Linie zu finden und sich in dem, was in den Ausschuss- und Plenarsitzungen politisch erreicht werden soll, abzustimmen. Hier werden endgültig die Redner festgelegt. Hier ist der Ort, wo die Abgeordneten die Kollegen von ihrer Meinung überzeugen können. Hier wird am Ende abgestimmt und nach außen hin eine geschlossene Haltung erreicht – es sei denn, die Abstimmung wird im Plenum „frei“ gegeben, also unabhängig von Fraktionszugehörigkeit entschieden.

Am Mittwochvormittag haben die Ausschüsse das Wort und bereiten die Entscheidungen des Plenums vor, indem sie unter anderem jeden in ihren Fachbereich fallenden Gesetzentwurf eingehend erörtern und sich auch Sachverstand von außen einholen. Solche **Experten-Anhörungen (2)** sind meistens öffentlich, während der Meinungsaustausch zwischen den Fachpolitikern der Fraktionen grundsätzlich nicht öffentlich verläuft.

Bevor die Sprecher der Ministerien am Mittwochnachmittag die Presse über die Kabinettsitzung informieren, haben die Abgeordneten in der Mittagszeit im Plenum die Gelegenheit, die Regierungsmitglieder nach ihrer Politik zu befragen. Meistens referiert eingangs ein Minister über ein wichtiges Thema der morgendlichen Sitzung der Bundesregierung, woran rund eine halbe Stunde mit Fragen anschließt.

Unmittelbar darauf folgt die **Fragestunde (3)**, in der weniger aktuelle Themen behandelt werden. Im Mittelpunkt stehen schriftlich eingereichte Fragen der Abgeordneten an die Bundesregierung. Auch hier sind Nachfragen möglich. Am Nachmittag tagen noch Ausschüsse.

Der Donnerstag ist der eigentliche Plenartag. Manchmal dauert die Behandlung der Themen von morgens um neun bis tief in die Nacht. Tagesordnungspunkte von herausragendem öffentlichen Interesse bemüht sich der Ältestenrat in der so genannten Kernzeit unterzubringen: Zwi-

schen 9 und 14 Uhr empfiehlt sich der Besuch der Plenarsitzungen ganz besonders. Hier finden sich wichtige Gesetzesberatungen, Debatten über **Große Anfragen (4)** und die Antwort der Regierung darauf sowie Regierungserklärungen mit Aussprache. Am frühen Nachmittag wird häufig eine Aktuelle Stunde eingebaut, in der das Parlament immer wieder topaktuelle Vorgänge aufgreift.

Manchmal stehen in den Sitzungswochen Dutzende von Entscheidungen an, und die Plenarzeit wird auch auf den Mittwochabend und den Freitagnachmittag ausgedehnt. Dann hallen immer wieder schrille Glocken durch die Gänge, die die Abgeordneten, die auf vielen „parlamentarischen Baustellen“ gebraucht werden und deshalb nicht von früh bis spät im Plenum sitzen können, zu wichtigen Abstimmungen rufen.

Bei namentlichen **Abstimmungen (5)** versteht sich die Anwesenheit von selbst, denn mit einem Antrag auf diese Art des persönlichen Farbebekennens soll erreicht werden, dass jeder Abgeordnete vor der Öffentlichkeit sein Abstimmungsverhalten dokumentiert. Aber auch bei anderen Abstimmungen, etwa bei Entschlüssen zur Unterstützung oder Missbilligung der Regierungspolitik, wären fehlende Mehrheiten der Regierungskoalition und Abstimmungserfolge der Opposition nicht nur Schönheitsfehler.

Damit das nicht in einen immer währenden Stress ausartet, haben sich Regierungs- und Oppositionsfraktionen in der Vergangenheit immer wieder auf so genannte „Pairing“-Abkommen verständigt. Das ist ein Fairness-Verfahren aus dem britischen Unterhaus, das mit Ausnahme von besonders wichtigen und herausragenden Abstimmungen für den Routinebetrieb die Mehrheitsverhältnisse auf dem „kleinen Dienstweg“ dem Wahlergebnis anpasst: Fehlt der Regierungseite durch wichtige Ministertermine, Gipfeltreffen, Kongresse oder Krankheiten eine Reihe von Abgeordneten für Standardabstimmungen, dann zieht die Opposition eine gleich große Zahl von Abgeordneten vor der Entscheidung zurück. Diese Reduzierung geschieht paarweise (pair = Paar) und erleichtert die parlamentarische Zusammenarbeit.

### (3) Fragestunde

Jeder Abgeordnete kann für die Fragestunde in jeder Sitzungswoche bis zu zwei Fragen zur mündlichen Beantwortung an die Bundesregierung richten. Dabei darf er jede Frage in zwei Unterfragen unterteilen und während der Fragestunde im Plenum weitere Zusatzfragen stellen. Die Antworten übernehmen meist die Parlamentarischen Staatssekretäre oder Staatsminister der Bundesministerien, mitunter aber auch die Minister selbst. Die Regierung beantwortet die Fragen von nicht anwesenden Abgeordneten innerhalb einer Woche schriftlich.

### (4) Anfragen

Fraktionen können die Regierung mittels Kleiner oder Großer Anfragen zu Stellungnahmen über bestimmte Sachverhalte bewegen. Kleine Anfragen werden schriftlich beantwortet und nicht beraten, sie können durch eine Veröffentlichung aber durchaus öffentliche Resonanz finden. Bei wichtigen politischen Fragen greifen Fraktionen zum Mittel der Großen Anfrage. Diese Anfragen werden schriftlich beantwortet und auf jeden Fall auch im Plenum debattiert, sofern dies von mindestens fünf Prozent der Abgeordneten verlangt wird.

### (5) Abstimmungen

Der Bundestag kennt verschiedene Abstimmungsformen: Die einfache Form per Handheben ist der tägliche Standard. Nur in der Dritten Lesung von Gesetzen stehen die Abgeordneten als Zeichen ihres Abstimmungsverhaltens auf. Das Ergebnis ermittelt der Sitzungsvorstand per Augenschein. Bei Zweifeln wird die Abstimmung per „Hammelsprung“ wiederholt, indem die Abgeordneten den Saal verlassen und ihn durch verschiedene Türen für „Ja“, „Nein“ oder „Enthaltung“ betreten und dabei gezählt werden. Die namentliche Abstimmung vollzieht sich mit Hilfe von farbigen Stimmkarten. Die geheime Abstimmung für herausragende Personalentscheidungen, wie die Wahl des Bundestagspräsidenten und des Kanzlers, geschieht durch Aufruf jedes einzelnen Abgeordneten, der in eine Wahlkabine geht, den Stimmzettel dort markiert, ihn in einen Umschlag steckt und ihn dann erst in die Urne wirft.

## Koalitionsverhandlungen

# Wie eine Regierung entsteht

### (1) Koalition

Koalition bedeutet Vereinigung oder Bündnis. Das Wort stammt vom lateinischen „coalescere“, was so viel bedeutet wie zusammenwachsen, verschmelzen, sich einigen.

### (2) Oppositionsführer

Im verfassungsrechtlichen Sinne gibt es das Amt des Oppositionsführers nicht. Das Gegenüber von Bundeskanzler auf der einen Seite und dem Chef oder der Chefin der größten Oppositionsfraktion auf der anderen Seite ergibt sich vielmehr aus der parlamentarischen Praxis. Die parlamentarische Minderheit übernimmt die Oppositionsrolle, verfügt ebenfalls über eine inhaltlich-programmatische Alternative und auch über eine Personifizierung dieser Herausforderung: den Oppositionsführer – diesmal: die Oppositionsführerin.

### (3) Kanzlerwahl

Das Grundgesetz verlangt eine stabile Demokratie. Mehrheiten im Parlament sollen sich nicht zufällig ergeben. Deshalb wird für die wichtige Entscheidung der Regierungsbildung im Bundestag nicht nur eine einfache Mehrheit (der gerade anwesenden Abgeordneten) verlangt, sondern eine Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. Ein Kanzler ist nur dann gewählt, wenn mehr als die Hälfte aller Abgeordneten in geheimer Wahl hinter ihm stehen.

### (4) Bundeskanzler

Der Bundeskanzler hat die wichtigste Aufgabe innerhalb der Exekutive: Ihm ist laut Grundgesetz die so genannte Richtlinienkompetenz übertragen. Wörtlich heißt es in der Verfassung: „Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung.“ Letztlich hat er allein sich für die Arbeit der Bundesregierung zu verantworten. Deshalb werden die Mitglieder der Bundesregierung nicht einzeln gewählt, sondern auf Vorschlag des Kanzlers vom Bundespräsidenten ernannt. Die herausragende Rolle des Kanzlers für die Republik kommt auch in den verfassungsrechtlichen Vorkehrungen für den Verteidigungsfall zum Ausdruck: Wird Deutschland angegriffen, geht die Befehls- und Kommandogewalt über die Bundeswehr auf den Bundeskanzler über.

Koalitionsverhandlungen sind die Verlängerung der Wahlprogramme in den Bundestag hinein. Denn in diesen Verhandlungen versuchen zwei oder mehr Parteien, aus den im Wahlkampf bekundeten Absichten gemeinsame Anliegen zu machen, die sie im neu gewählten Bundestag auf den Weg bringen wollen. Deshalb steht ein Ringen um die Sachpolitik an. Erstes Ziel ist jedoch, im Bundestag eine Kanzlermehrheit zu Stande zu bringen.

Der erste Blick aller Parteiführer nach einer Wahl gilt der Zahl der Bundestagsmandate und der Frage, wer mit wem rechnerisch zusammen die Kanzlermehrheit zu Stande bringen könnte. Das ist in Parlamenten mit vier oder fünf Fraktionen durchaus eine spannende Angelegenheit. Aber auch in Drei-Fraktionen-Bundestagen gab es schon Überraschungen. So war es in der Wahlnacht 1969, als Kanzler Kurt Georg Kiesinger (CDU) in dem Bewusstsein schlafen ging, eine **Koalition (1)** mit der FDP eingehen zu können, und mit der Nachricht geweckt wurde, dass SPD und FDP an CDU/CSU als stärkster Fraktion vorbei die Regierung stellen würden.

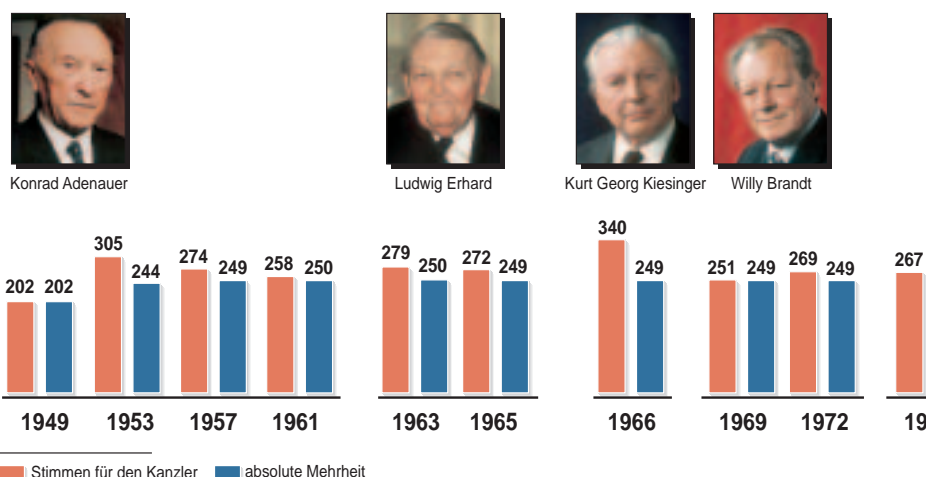
Mit entscheidend ist auch die Einschätzung, wie stabil eine Verbindung sein kann. So hatte die SPD-Führung in der Wahlnacht des Jahres 1998

zunächst Vorbehalte, angesichts von nur acht Stimmen Mehrheit eine Koalition mit dem bis dahin nie mitregierenden Bündnis 90/Die Grünen zu wagen. Erst als im weiteren Verlauf der Auszählungen klar wurde, dass 13 Überhangmandate eine Mehrheit von 21 Stimmen möglich machten, einigten sich die beiden Parteien auf Koalitionsverhandlungen.

Aber knapp waren die Mehrheiten in der Geschichte der Bundesrepublik schon einige Male, wie der Überblick über das Stimmenverhältnis von Regierung zu **Opposition (2)** jeweils zum Zeitpunkt einer neuen **Kanzlerwahl (3)** im Bundestag zeigt.

Koalitionsverhandlungen, wie sie inzwischen zu den selbstverständlichen Abläufen nach einer Bundestagswahl gehören, kannten die ersten Bundestage nicht. Die erste Koalition aus CDU/

### Mehrheiten bei der Kanzlerwahl





CSU, FDP und DP verständigte sich 1949 per Briefwechsel über – vermutlich – inhaltlich-politische Fragen, veröffentlichte diese Kommunikation aber nie.

Erst 1961 handelten CDU/CSU und FDP ein regelrechtes Koalitionsabkommen aus, das jedoch nur in einer nicht autorisierten Fassung an die Öffentlichkeit gelangte.

Die 1965er Koalition aus CDU/CSU und FDP verständigte sich noch einmal auf Koalitionsabsprachen, die jedoch erneut nicht veröffentlicht wurden. Und auch der Übergang zur ersten und einzigen Großen Koalition geschah ohne detaillierten Koalitionsvertrag. Jedoch wurden die „Leitsätze der SPD für die Koalitionsverhandlungen im Herbst 1966“ Teil der Regierungserklärung des Kanzlers Kurt Georg Kiesinger (CDU).

Mit der sozialliberalen Koalition begann 1969 die Prozedur umfangreicher Verhandlungen, die in eine detaillierte Koalitionsvereinbarung mit konkreten Absichten auf vielen Handlungsfeldern mündeten und danach auch veröffentlicht wurden.

Anders als die Bezeichnung suggeriert, ist jeder dieser Verträge jedoch kein Rechtstatbestand, der notariell beurkundet und wie Verträge im Bürgerlichen oder Öffentlichen Recht eingeklagt werden könnte. Es handelt sich vielmehr um eine politische Selbstverpflichtung beider Seiten, die vor allem symbolischen Charakter hat, auch wenn sie durch die Billigung der Vereinbarungen durch Parteitagebeschlüsse eine stark parteipolitisch bindende Wirkung erhält. Zudem stehen

Koalitionsverträge zumeist unter spezifischen Vorbehalten. Das betrifft zum Beispiel gesetzliche Vorhaben, die die Zustimmung des Bundesrates finden müssen – worüber eine auf die Mehrheit im Bundestag gerichtete Koalition natürlich nur begrenzten Einfluss hat. Oder die Fülle an Ausgabenplänen steht unter einem Finanzierungsvorbehalt: Was die Koalition beschließen will, muss natürlich auch bezahlt werden können – und die Entwicklung der Steuereinnahmen und Finanzierungsmöglichkeiten lässt sich auf vier Jahre im Voraus nur schwer einschätzen.

Insofern geht es in allen Koalitionsverhandlungen, die strikt nicht öffentlich stattfinden, immer dann besonders zäh voran, wenn ein Partner eines seiner Anliegen unbedingt verwirklicht sehen will und Vorbehalte so weit wie möglich zurückdrängen will. Derartige Kernforderungen deutlich zu machen, dazu dient meistens eine erste Runde der Koalitionsverhandlungen, an denen sich traditionell gleich viele Delegationsmitglieder jeder Partei gegenüber sitzen, völlig unabhängig davon, wie viele Bundestagssitze sie in diese Verhandlungen „einbringen“.

Nachdem die wichtigsten Ziele auf diese Weise identifiziert sind, werden für alle Politikbereiche Arbeitsgruppen oder Unterkommissionen eingerichtet, damit sich das „Plenum“ der wichtigsten Verhandler darauf beschränken kann, unstrittige Details abzuhaken, und sich ansonsten auf Streit- und Schwerpunkte konzentrieren kann.

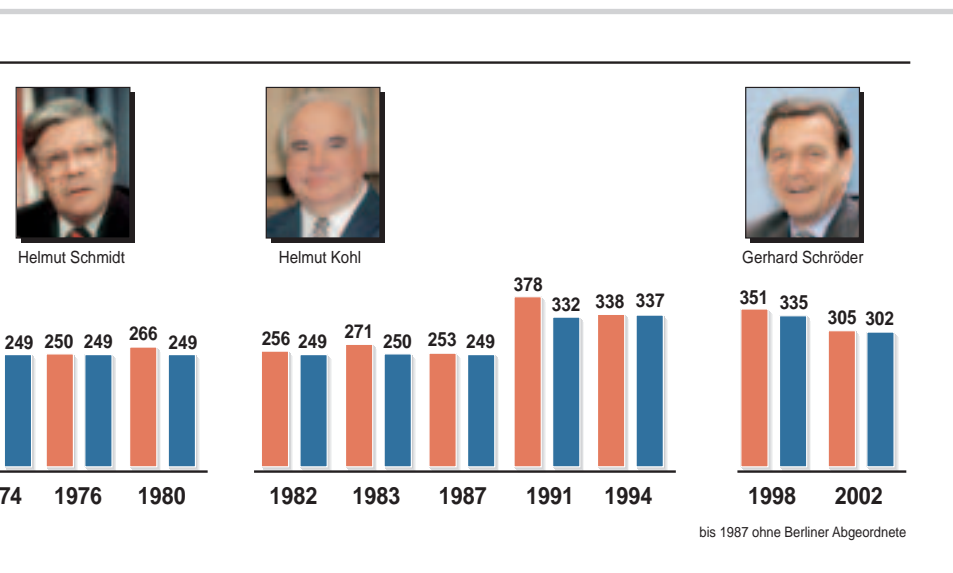
Handelt es sich um die beabsichtigte Wiederauflage einer Koalition, grei-

fen die Verhandlungsteilnehmer, darunter dann auch amtierende Minister, zudem auf den Sachverstand ihrer Ministerien zurück. Schließlich sind sie daran interessiert, manche Projekte, die bislang möglicherweise nur in den Schubladen von Referenten lagen, nun praktische Politik werden zu lassen. Bei Parteien, die sich anschicken, neu die Regierung im Bund zu bilden, dienen von Parteifreunden geführte Ministerien in den Bundesländern oft als Daten- und Konzeptlieferanten. Oft genug ist das Ergebnis aber auch nur eine generelle Richtungsangabe, der erst bei der Ausformulierung von Gesetzentwürfen im Laufe der Wahlperiode konkrete Ziele folgen müssen.

Die spannendste Frage aber lautet: Wer wird was? Doch von Ausnahmen abgesehen, schieben die Verhandler die Antwort darauf stets an den Schluss. Zumindest offiziell. Im Zusammenhang mit den Fachthemen sprechen sie zwar schon an, mit welchen Strukturen die Umsetzung des Programms am besten gelingen kann, welche Abteilungen und Referate in welchen Ministerien angesiedelt sein sollen. Doch die personelle Zusammensetzung und die organisatorische Aufteilung der Regierung hängt letztlich auch mit einer Gesamtschätzung des Verhandlungsertrages zusammen: Welcher Partner hat sich in wichtigen Sachfragen weniger oder mehr durchgesetzt und sollte daher eher Zugriff auf sein Wunschressort erhalten? Nicht zuletzt hat auch das Stimmengewicht, das die Partner in die Verbindung einbringen, Auswirkungen darauf, wie viele und welche Ministerien jeder besetzen kann. Es versteht sich jedoch unter Zwei-Parteien-Koalitionen, dass der größere den Kanzler stellt und der kleinere den Vizekanzler.

Die letzte Entscheidung über die Spitzenbesetzung liegt natürlich beim **Bundeskanzler (4)**, der mit den Personen anschließend zu regieren hat. Ihm obliegt es auch, nach seiner eigenen Wahl, Ernennung und Vereidigung, die Liste der Kabinettsmitglieder dem Bundespräsidenten zur Ernennung vorzuschlagen. In der Regel mischt sich der eine Koalitionspartner jedoch nicht in die Personalüberlegungen des anderen ein.

Die Koalitionsvereinbarung im Internet: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)



## Große Stunden im Bundestag

# Der Ernstfall der Entscheidung

Es gibt Klagen, die sich wiederholen und dabei dennoch nicht wahrer werden. Zu ihnen gehört, dass im Bundestag nicht genügend über die eigentlichen Fragen der Nation debattiert und entschieden werde; dass die aktuellen Debatten in Talk-Shows abwandern, die politischen Entscheidungen statt vom Parlament von informellen Expertenkommissionen und Koalitionsrunden getroffen werden. Dieser weit verbreiteten Betrachtungsweise hat Bundestagspräsident Wolfgang Thierse in seiner Rede zur Konstituierung des 15. Bundestages nachdrücklich widersprochen: „Der Bundestag bleibt der eigentliche Ort der demokratischen Auseinandersetzung, hier ist der Ernstfall der Entscheidung.“ Er wolle mithelfen, „dass der leidenschaftliche, aber faire Streit über die politische Zukunft unseres Landes hier in diesem Saal, im Reichstagsgebäude, im Parlament ausgetragen wird!“

Ein Blick zurück auf 53 Jahre deutschen Nachkriegs-Parlamentarismus zeigt, wie sehr der Bundestag seiner Aufgabe, Forum der Nation zu sein, immer treu geblieben ist. Das galt für

das Zusammentreten des ersten Bundestages im Jahre 1949, als sich Alterspräsident Paul Löbe zur Verantwortung des deutschen Volkes für die nationalsozialistischen Verbrechen be-

kannte und zugleich die Wiedergewinnung der deutschen Einheit beschwor. Und das galt ebenso für die Abstimmung über den Afghanistan-Einsatz und den Kampf gegen den internationalen Terrorismus, die Bundeskanzler Gerhard Schröder im November 2001 mit der Vertrauensfrage und damit seinem eigenen politischen Schicksal verband.

In den so genannten Sternstunden des Parlaments – etwa bei der Wiederbewaffnung oder Deutschlands Stellung zwischen West und Ost – wurden oft existenzielle Fragen beantwortet. Bei den Entscheidungen über Bundeswehreinmärsche außerhalb Deutschlands und damit über eine neue Mitverantwortung für die Zivilisation in der Welt ging es sogar buchstäblich um Leben und Tod.

Aber auch in allen Legislaturperioden zuvor erlebte der Bundestag Reden, die die Republik bewegten, und Entscheidungen, die jeden Bürger aufwühlten. Die großen Debatten über Wiederbewaffnung, Notstandsgesetzgebung, Ostverträge, über Verjährung, Abtreibung und Organtransplantation sind markante Beispiele dafür, dass sich der Bundestag als Ort der demokratischen Auseinandersetzung und Entscheidung bewiesen hat.

# 1949

1949: Der erste Bundestag tritt zusammen.



# 1972

1972: Brandt und Barzel nach dem gescheiterten Misstrauensvotum.



# 1985

1985: Weizsäcker spricht zum 8. Mai.





Oft war es im Plenum spannender als in jedem Krimi und jeder Talk-Show: etwa beim Misstrauensvotum gegen Willy Brandt 1972, als der CDU-Vorsitzende Rainer Barzel den sicher scheinenden Sieg knapp verfehlte. Oder zehn Jahre später, 1982, als Helmut Kohl erfolgreich Helmut Schmidt stürzte und dieser der neuen Regierungskoalition entgegenschleuderte: „Ihre Handlungsweise ist zwar legal, aber sie hat keine innere, keine moralische Rechtfertigung.“

Dann die großen außenpolitischen Debatten und Entscheidungen, in deren Verlauf das Plenum des Bundestages bisweilen einem Hexenkessel glich: etwa 1949 nach Kurt Schumachers Vorwurf an Konrad Adenauer, ein „Bundeskanzler der Alliierten“ zu sein, oder, 1952, nach dem Plädoyer von Franz-Josef Strauß für die Beteiligung Deutschlands an einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, als der Bayer meinte, er möchte nicht gern die Herren Adenauer und Schumacher hinter Stacheldraht im Ural sich darüber unterhalten sehen, was sie in Bonn zu tun versäumt hätten.

Schließlich 1970/72 die leidenschaftliche Auseinandersetzung zwischen Willy Brandt, Walter Scheel, Rainer Barzel und Karl Theodor zu

Guttenberg über die Ostverträge und fast zwei Jahrzehnte später die emotionalen Debatten zur Wiedervereinigung. Unvergessen dabei die abendliche Sitzung am 9. November 1989 im Bonner Wasserwerk, dem damaligen Ausweichparlament, als die Abgeordneten vom Fall der Mauer hörten und bewegt und spontan die Nationalhymne anstimmten. Der wenige Wochen später folgende Zehn-Punkte-Plan Helmut Kohls „Zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas“ – wo sonst als im Bundestag wäre der Ort seiner Verkündung und der Debatte gewesen?

Auch bei der Hauptstadt-Entscheidung am 20. Juni 1991 schlugen die Wogen hoch. Bonn oder Berlin – selten wurde im Parlament so engagiert und leidenschaftlich gekämpft wie an diesem Tag, an dessen Ende die Bonn-Befürworter ihre angeblich sichere Mehrheit verloren hatten.

Ein anderer Höhepunkt parlamentarischer Reflexion war die Rede von Bundespräsident Richard von Weizsäcker am 8. Mai 1985 zum 40. Jahrestag der Beendigung des Krieges und der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft vor dem Bundestag. Weizsäcker benannte dabei die Ursachen und die tiefer liegenden Gründe der Katastrophe, zog sie ans Tages-

licht und damit ins Bewusstsein vieler, die vergessen wollten. Weizäckers Fazit: „Das Vergessenwollen verlängert das Exil, das Geheimnis der Erlösung heißt Erinnerung“, fand ein weltweites Echo.

Nicht nur wichtige außenpolitische und nationale Entscheidungen haben den Bundestag geprägt; auch bei Fragen über den Umgang mit Gentechnik, Stammzellenimport oder Organtransplantation hat sich das Parlament als zentraler Ort zukunfts-trächtiger gesellschaftspolitischer Entscheidungen erwiesen. Der Bundestag überzeugte durch seinen differenzierten und offenen, zugleich aber auch gründlichen und fachlich substanzreichen Umgang mit diesen schwierigen und ethisch tief gehenden Themen. Viele Abgeordnete argumentierten aus sehr individuellen und persönlichen Erfahrungen heraus und machten so für eine breite Öffentlichkeit Politik verständlich und persönlich.

Über 50 Jahre Parlamentsgeschehen zeigen: Wenn große Debatten geführt und wichtige Entscheidungen getroffen werden müssen, bleibt trotz aller gegenläufigen Tendenzen der Bundestag der Ort der gemeinsamen Verantwortung.

SÖNKE PETERSEN

5

1989

1989: Kohl legt sein 10-Punkte-Programm vor.



1991

1991: Nach dem Beschluss zum Umzug nach Berlin.



## Sonderthema Bundestagsgremien

# Infos zum Thema



### Amtliches Handbuch

Das „Amtliche Handbuch des Deutschen Bundestages“ ist nach wie vor das umfassende Standardwerk. Der biografische Teil und die Auflistung der zu veröffentlichenden Nebentätigkeiten geben Auskunft über die Abgeordneten. Außerdem zeigen die Listen der personellen Zusammensetzung sämtlicher Bundestagsgremien die parlamentarischen Arbeitsschwerpunkte der Abgeordneten. Ein Kapitel mit dem Grundgesetz und den weiteren Gesetzen, die die Grundlage der Parlamentsarbeit bilden, ergänzt das Handbuch des Bundestages. In der 15. Wahlperiode wird es erstmals im Paket mit einer CD-ROM ausgeliefert. Es ist für 50 Euro im Buchhandel erhältlich.

### Broschürenstelle des Deutschen Bundestages

Erklärungen zu den unterschiedlichen Organen und Gremien des Bundestages sind auch in „Parlamentsdeutsch“ nachzuschlagen. Von „Abgeordnete“ bis „Zuwendungen“ erläutert das kleine Lexikon des Bundestages auch alle anderen parlamentarischen Begriffe kurz und präzise. „Parlamentsdeutsch“ ist kostenlos über das Referat Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages zu beziehen.

Auf gleichem Wege können auch **Sonderthemen vom Blickpunkt Bundestag** angefordert werden. Neben der vorliegenden Ausgabe „Die Gremien des Bundestages“ gibt es Sonderthemen zu vielen weiteren Themen wie „Fraktionen“ oder „Alles übers Wählen“.

Kontakt: Deutscher Bundestag, Broschürenstelle,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,  
Fax: 0 30-2 27-3 62 00

### Bundestag online

Präsidium, Ältestenrat, Ausschüsse, Enquete-Kommissionen: Zu diesen und allen weiteren Gremien des Deutschen Bundestages liefert [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) aktuelle Informationen und Hintergründe. Zusammensetzung, Funktion und Arbeitsweisen werden hier detailliert erläutert.



[www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)



## I M P R E S S U M

**Herausgeber:** Deutscher Bundestag

**Verantwortlich:** Referat Öffentlichkeitsarbeit, Stefan Thomas

**Gestaltung und Redaktion:** MEDIA CONSULTA Deutschland GmbH, Berlin

**Druck:** Kölnische Verlagsdruckerei

**Fotos und Grafiken:** Deutscher Bundestag, Karl-Heinz Döring, dpa, Birgit Kentler, Ullstein Bild

**Stand:** 15. September 2003