

SCHREINER · LINN  
SO ARBEITET DER DEUTSCHE BUNDESTAG



# SO ARBEITET DER DEUTSCHE BUNDESTAG

Organisation und Arbeitsweise  
Die Gesetzgebung des Bundes

von  
Hermann J. Schreiner  
und  
Susanne Linn

22. Auflage 2009

NDV

**Hermann J. Schreiner** war in leitender Funktion in der Verwaltung des Deutschen Bundestages tätig,  
**Susanne Linn** leitet dort die Unterabteilung Ausschüsse.

ISBN 978-3-87576-617-2

Satz: Schröder Media GbR, Dernbach

Repro: graphica, Neuwied

Umschlaggestaltung: Bettina Dertinger, München

Gesamtherstellung: GGP Media GmbH, Pößneck

Fotos: Deutscher Bundestag (Thomas Deutsch, MELDEPRESS/AMS, Lichtblick/Achim Melde, Thomas Köhler/photothek.net), private

Weitere Informationen: [www.ndv.info](http://www.ndv.info)

© 2008 by NDV Neue Darmstädter Verlagsanstalt, Rheinbreitbach

Jede Verwertung auch von einzelnen Teilen des Werkes außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne die ausdrückliche Zustimmung des Verlages unzulässig; dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen jeder Art und die Einspeicherung und Weiterverarbeitung in elektronischen Systemen.

# Inhalt

<b>Organisation und Arbeitsweise</b> . . . . .	9
<b>Beginn der Wahlperiode</b> . . . . .	9
<i>Wahl</i> . . . . .	9
<i>Zusammensetzung</i> . . . . .	10
<i>Die Fraktionen</i> . . . . .	10
<i>Konstituierung des Bundestages</i> . . . . .	12
<i>Wahl des Bundeskanzlers</i> . . . . .	14
<b>Organe des Bundestages</b> . . . . .	16
<i>Präsident und Vizepräsidenten</i> . . . . .	16
<i>Schriftführerinnen und Schriftführer</i> . . . . .	18
Hammelsprung (18); namentliche Abstimmung (19); geheime Wahlen (19)	
<i>Ältestenrat</i> . . . . .	20
Zusammensetzung der Ausschüsse (20); Verfahren nach Saint Laguë/Schepers (21); Verteilung der Positionen des Ausschussvorsitzes (23); Tagungswoche (23); Befragung der Bundesregierung (23); Tagesordnung des Plenums (23); Voranschlag für den Haushaltsplan des Bundestages (24); Kommissionen des Ältestenrates (25)	
<i>Ausschüsse</i> . . . . .	25
Ständige Ausschüsse (25); Sonderausschüsse (26); Unterausschüsse (30); öffentliche Anhörung (32); Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (33); Petitionsausschuss (36); Auswärtiger Ausschuss (38); Verteidigungsausschuss (38); Haushaltsausschuss (39); Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (40); Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (40)	
<i>Andere Ausschüsse und Gremien</i> . . . . .	41
Untersuchungsausschüsse (41); Enquete-Kommissionen (42); Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung (43); Wahlausschuss (43); Parlamentarisches Kontrollgremium (44); G-10-Kommission (44)	
<i>Der Wehrbeauftragte des Bundestages</i> . . . . .	46
<b>Plenarsitzungen des Bundestages</b> . . . . .	46
<i>Debatten</i> . . . . .	46
Große Debatten (48); Kurzdebatte (49); Donnerstags-Debatte (50); Erweiterte öffentliche Ausschussberatung (51); Aktuelle Stunde (51); Befragung der Bundesregierung (52); Kurzintervention (52); Geschäftsordnungsantrag (53); Erklärung zur Aussprache (53); Erklärung zur Abstimmung (53); Erklärung außerhalb der Tagesordnung (53)	
<i>Gegenstände der Verhandlung</i> . . . . .	54
Erklärungen, Berichte der Bundesregierung zur Unterrichtung des Bundestages (54); Anträge (55); Entschließungsanträge (58); Geschäftsordnungsanträge (59); Sonstige Regierungsvorlagen (59); EU-Vorlagen (60); Fragen an die Bundesregierung (62)	

<b>Mitgliedschaft und Mitwirkungsrechte des Bundestages</b>	
<b>in gemischten Institutionen</b> . . . . .	66
<i>Die Bundesversammlung</i> . . . . .	66
<i>Der Gemeinsame Ausschuss</i> . . . . .	67
<i>Der Vermittlungsausschuss</i> . . . . .	68
<i>Der Richterwahlausschuss</i> . . . . .	68
<b>Internationale Parlamentarische Versammlungen</b> . . . . .	69
Parlamentarische Versammlung des Europarats (69); Versammlung der Westeuropäischen Union (69); Parlamentarische Versammlung der NATO (69); Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (70); Interparlamentarische Union (70); Euromediterrane Parlamentarische Versammlung (71)	
<i>Mitgliedschaft in Exekutivgremien</i> . . . . .	71
<b>Zusammenfassung</b> . . . . .	74
<b>Statistik zur Arbeit des Deutschen Bundestages</b>	
<b>(13./14./15. Wahlperiode)</b> . . . . .	76
<b>Die Gesetzgebung des Bundes</b> . . . . .	77
Gesetzesinitiative . . . . .	79
Der Entwurf des Gesetzes . . . . .	79
Interessenverbände . . . . .	81
Einschaltung des Bundesrates . . . . .	83
Vorbereitung durch die Fraktionen . . . . .	88
Die erste Lesung . . . . .	89
Die Ausschussberatung . . . . .	91
Ausschusssitzungen . . . . .	93
Anhörungen . . . . .	95
Die Ausschuss-Vorsitzenden . . . . .	96
Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses . . . . .	98
Die zweite und die dritte Lesung . . . . .	109
Das Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat . . . . .	122
Das Vermittlungsverfahren . . . . .	125
Die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes . . . . .	133
Das Haushaltsgesetz . . . . .	136
Der Haushaltsausschuss . . . . .	137
Grafik Gang der Gesetzgebung . . . . .	138
Schlussbemerkung . . . . .	143
<b>Unterstützung des Bundestages und seiner Abgeordneten</b> . .	146

## Liebe Leserin, lieber Leser!

Der Deutsche Bundestag ist nicht nur das, was die Kameras zeigen: der Ort unter der Kuppel, an dem Abgeordnete debattieren und abstimmen. Der Bundestag ist ein Arbeitsparlament – ein Parlament, das arbeitsteilig organisiert und fachlich spezialisiert nach bestimmten Verfahren und Regeln seine Funktionen in unserem politischen System ausübt. Diese Arbeit ist nicht immer sichtbar, und die parlamentarischen Arbeitsweisen sind auch nicht immer leicht verständlich. Wie keine andere Staatsform ist die Demokratie jedoch auf die Zustimmung ihrer Bürgerinnen und Bürger angewiesen. Umso mehr kommt es darauf an, die Arbeit des Deutschen Bundestages transparent zu machen, sie nach außen verständlich zu vermitteln. Das vorliegende Arbeitsbuch will Ihnen die Gelegenheit geben, sich näher über den Bundestag zu informieren, mehr über seine Organisation, Arbeitsweise und die Gesetzgebung zu erfahren. Denn auf Ihr Interesse an unserer politischen Ordnung ist die Demokratie angewiesen – nicht nur am Wahltag.

Als Wähler haben Sie an erheblichen Veränderungen mitgewirkt. Der aus vorgezogenen Wahlen hervorgegangene neue, 16. Deutsche Bundestag unterscheidet sich in seiner Zusammensetzung deutlich von seinem Vorgänger. Zusammen mit den Parteien hat das Parlament den Wählerwillen dahin „übersetzt“, dass zum zweiten Mal in der Geschichte eine große Koalition gebildet wurde. Auch mit dieser Veränderung hat sich jedoch lediglich ein Wechsel vollzogen, der zur Normalität der parlamentarischen Demokratie gehört.

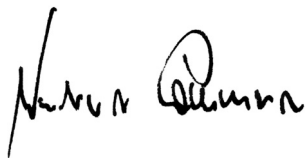
Ein Blick zurück in die deutsche Geschichte mit ihrem Erfolg von über 50 Jahren Freiheit, Frieden, Demokratie und Rechtsstaat erst im westlichen, dann im vereinten Deutschland zeigt vor allem die große Bedeutung einer gefestigten Rolle des Bundestages im Gefüge der staatlichen Institutionen. Stärker als andere demokratische Verfassungsordnungen stellt die deutsche das Parlament in den Mittelpunkt. Dies zeigt sich zunächst darin, dass der Deutsche Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder den Bundeskanzler wählt und ihn gegebenenfalls auch abwählen, nämlich im Wege des konstruktiven Misstrauensvotums durch eine andere Person ersetzen kann. Die Bundesregierung hängt aber nicht nur in ihrer Entstehung, sondern auch fortlaufend in ihrem Handeln von der Zustimmung des Bundestages ab. Er gibt der Regierung im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle Handlungsempfehlungen und veranlasst sie, ihr Handeln zu rechtfertigen. Mit der Bewilligung des Staatshaushalts entscheidet er über die Verwendung des Steueraufkommens und

schaftt damit eine wesentliche Grundlage staatlichen Handelns. Der Bundestag ist es auch, der durch die Gesetzgebung unser Gemeinwesen gestaltet, unsere staatliche Ordnung den Bedingungen neuer Entwicklungen und Anforderungen anpasst und den gesellschaftlichen Wandel beeinflusst.

In jeder Wahlperiode gibt es große Aufgaben zu meistern – auch in dieser sechzehnten. Darum ist von zentraler Bedeutung, dass der Bundestag als Forum der Nation sich mit den Bürgerinnen und Bürgern ständig austauscht und politische Auffassungen, Meinungskonflikte, den Streit um die bessere Lösung öffentlich macht. Seine Mitglieder haben unmittelbar von den Wählern das Mandat erhalten, Themen einer Entscheidung zuzuführen, die die Gesellschaft für wichtig hält. Die Transparenz des politischen Prozesses, die Öffentlichkeit von Motiven und Standpunkten trägt damit zur Lebensfähigkeit unserer parlamentarischen Demokratie entscheidend bei.

Parlamentarisch-demokratischen Regeln entsprechend trifft der Bundestag seine Entscheidungen durch Mehrheitsbeschlüsse. Weil Demokratie aber ein Prinzip der möglichst ausgewogenen, möglichst gerechten Entscheidungs-, nicht aber der Wahrheitsfindung ist, verlangt und braucht sie mehr als die Feststellung von Mehrheiten. Erst die Gewährleistung von Minderheitenrechten, die auch der parlamentarischen Opposition die wirksame Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglichen, macht Demokratie aus. Notwendig ist darum ein festes Verfahren für die politische Willensbildung, das allen im Bundestag vertretenen politischen Kräften faire Möglichkeiten zur Mitwirkung bietet. Die hierzu bestehenden Vorschriften des Grundgesetzes werden ergänzt durch die Geschäftsordnung, mit denen der Bundestag sich selbst allseits akzeptierte und verlässliche Regeln für seine Arbeit gegeben hat.

Der vorliegende Band informiert knapp, aber instruktiv über die Aufgaben des Deutschen Bundestages, die parlamentarischen Verfahren und Arbeitsabläufe. Und wenn Sie mehr über die Abgeordneten erfahren möchten, die im Bundestag zusammenarbeiten, bietet Ihnen „Kürschners Volkshandbuch“ eine Fülle weiterer Informationen über Ihr Parlament und seine Mitglieder.



Dr. Norbert Lammert  
Präsident des Deutschen Bundestages



# Organisation und Arbeitsweise

## Beginn der Wahlperiode

### ► Wahl

Die Mitglieder des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl auf die Dauer von vier Jahren (Wahlperiode) gewählt (Artikel 38, 39 des Grundgesetzes – GG);

- *allgemein* bedeutet, dass das Wahlrecht jeder Staatsbürgerin und jedem Staatsbürger (mit Vollendung des 18. Lebensjahres) zusteht;
- *unmittelbar* bedeutet, dass die Wählerin und der Wähler die Kandidaten und Kandidatinnen zur Bundestagswahl unmittelbar wählt, die Zwischenschaltung von Wahlmännern und/oder Wahlfrauen verfassungswidrig wäre;
- *frei* bedeutet, dass auf die Wählerinnen und Wähler von keiner Seite ein irgendwie gearteter Druck zu Gunsten oder zu Ungunsten einer bestimmten Stimmabgabe ausgeübt werden darf;
- *gleich* bedeutet, dass jede Stimme grundsätzlich das gleiche Gewicht für die Zusammensetzung des Bundestages hat;
- *geheim* bedeutet, dass niemand von anderen wissen darf, wie diese gewählt haben, es sei denn, die Wählerin oder der Wähler gäbe dies selbst bekannt.

Mit der Wahl erhalten die Abgeordneten von den Wählerinnen und Wählern den Auftrag (das Mandat), die Interessen des ganzen Volkes zu vertreten und damit in der Form der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes die Herrschaft des Volkes zu verwirklichen. Diesen Auftrag erfüllen sie, indem sie die dem Bundestag zukommenden Funktionen – Mehrheitsbildung, Bestellung der Regierung und anderer Verfassungsorgane, parlamentarische Kontrolle der Exekutive, Gesetzgebung, Haushaltsbewilligung, Integrationsfunktion – wahrnehmen.

## ► Zusammensetzung

Der Deutsche Bundestag setzt sich aus mindestens 598 Abgeordneten zusammen, von denen 299 in den Wahlkreisen, weitere 299 über die Landeslisten der Parteien gewählt werden (§ 1 Bundeswahlgesetz).

Die Mitgliederzahl des Bundestages kann sich durch so genannte Überhangmandate geringfügig erhöhen. Sie können dadurch entstehen, dass eine Partei in den Wahlkreisen eines Bundeslandes mehr Bundestagssitze direkt erlangt hat, als ihr nach der Zweitstimmenzahl zukommen würde. Abgesehen von den Fällen des Überhangmandats entscheidet allein die Zahl der Zweitstimmen über die auf die einzelnen Parteien entfallenden Bundestagssitze. In der vorausgegangenen 15. Wahlperiode hatte der Bundestag 5 Überhangmandate, in der jetzt laufenden 16. Wahlperiode bestand der Bundestag zunächst aus 614 Mitgliedern, d. h. es gab 16 Überhangmandate (9 SPD, 7 CDU/CSU).

Überhangmandate können jedoch im Laufe einer Legislaturperiode für die Fraktion verloren gehen. Scheidet ein direkt gewählter Abgeordneter aus dem Bundestag aus und verfügt die Partei dieses Abgeordneten in dem betreffenden Land über Überhangmandate, so kann dieser Sitz nicht durch Listennachfolger ersetzt werden. Die Partei des ausscheidenden Abgeordneten verliert diesen Sitz im Bundestag; so hat das Bundesverfassungsgericht 1998 entschieden.

Auf diesem Wege verlor die Fraktion der CDU/CSU in der laufenden 16. Wahlperiode zwei Sitze mit der Folge, dass sich die Gesamtmitgliederzahl des Bundestages auf 612 verringerte. Es ergaben sich jedoch keine Auswirkungen auf die Sitzverteilung in den Gremien des Bundestages.

## ► Die Fraktionen

Mit der Bekanntgabe des (vorläufigen) amtlichen Endergebnisses der Bundestagswahl ist auch die Stärke der Fraktionen im neuen Bundestag erkennbar. Die Fraktionen versammeln sich gleich in den ersten Tagen nach der Wahl, um das Wahlergebnis zu analysieren und über ihre innere Organisation zu sprechen. Der erste Bundestag (1949–1953) setzte sich aus 8 Fraktionen zusammen. Vom 4. bis 9. Bundestag gab es nur 3 Fraktionen (CDU/CSU, SPD

und FDP), in der 10. und 11. Wahlperiode (1983–1990) war dann wieder eine vierte Fraktion, DIE GRÜNEN, hinzugekommen. In der 12. Wahlperiode hatte die Besonderheit der ersten gesamtdeutschen Wahl zwei neue Gruppierungen in den Bundestag gebracht: die Gruppe der PDS/Linke Liste und die Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. In der 15. Wahlperiode gab es 4 Fraktionen (SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen, FDP), in der jetzigen 16. Wahlperiode ist Die Linke. als fünfte Fraktion hinzugekommen.

Wer eine Fraktion bilden will, muss nach der Geschäftsordnung des Bundestages zwei Voraussetzungen erfüllen:

- Es muss sich um den Zusammenschluss von mindestens 5 vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, das sind derzeit mindestens 31 Abgeordnete, handeln; die Festlegung einer Mindestgröße in Anlehnung an die 5-Prozent-Klausel des Bundeswahlgesetzes soll verhindern, dass eine Mehrzahl von Kleinst-Gruppen die Möglichkeit hat, die mit dem Fraktionsstatus verbundenen parlamentarischen Möglichkeiten exzessiv zu nutzen, dadurch den Bundestag in zeitliche Bedrängnis zu bringen und seine Arbeit unübersichtlich zu machen;
- die Abgeordneten müssen derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander in Wettbewerb stehen. Auf Grund dieser „CSU-Klausel“ bilden Abgeordnete der CDU und der CSU seit 1949 ständig eine gemeinsame Fraktion.

Fraktionen sind Gruppierungen, von denen die parlamentarische Arbeit entscheidend bestimmt wird. In ihnen bildet sich der – in der Regel letztlich einheitliche – politische Wille, der sich dann im Bundestag und in der sonstigen Öffentlichkeit artikuliert. Diese Öffentlichkeit erwartet, dass die Fraktionen in den wesentlichen Fragen jeweils einheitliche Auffassungen vertreten. Diese Geschlossenheit in den wichtigen politischen Positionen ist auch Voraussetzung für das politische Profil und die parlamentarische Wirksamkeit der Fraktionen. Eines „Fraktionszwanges“ bedarf es dazu nicht.

Die Geschäftsordnung weist den Fraktionen – oder 5 vom Hundert der Mitglieder des Bundestages – beim Gesetzgebungsverfahren, aber auch sonst eine Vielzahl von parlamentarischen Antrags- und Gestaltungsrechten exklusiv zu. Nur sie können zum Beispiel Ge-

setzentwürfe und Entschließungsanträge einbringen, auch noch in der dritten Beratung von Gesetzentwürfen Änderungsanträge stellen, die Vertagung eines Beratungspunktes oder einer Sitzung beantragen, die Beschlussfähigkeit des Plenums bezweifeln; nur sie können die Einsetzung von Enquete-Kommissionen, Untersuchungsausschüssen sowie namentliche Abstimmungen und Aktuelle Stunden verlangen usw. Kein Zweifel: Fraktionen sind die politischen Kraftzentren und Motoren des parlamentarischen Geschehens.

Jede Fraktion wählt ihren Vorstand, der sich aus einer oder einem Vorsitzenden, mehreren stellvertretenden Vorsitzenden, den parlamentarischen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern und einer unterschiedlichen Zahl weiterer Abgeordneter zusammensetzt. Bei der Fraktion der CDU/CSU ist traditionell die oder der Vorsitzende der CSU-Landesgruppe gleichzeitig Erste stellvertretende Fraktionsvorsitzende bzw. Erster stellvertretender Fraktionsvorsitzender. Die Amtsdauer der Fraktionsvorstände ist unterschiedlich ausgestaltet. Die CDU/CSU-Fraktion wählt ihren Vorstand zunächst für ein Jahr, dann für den verbleibenden Teil der Wahlperiode; die Fraktionen der SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen wählen ihn zunächst für 24 Monate bzw. zwei Jahre und sodann für den Rest der Wahlperiode. Die Fraktion Die Linke. wählt ihren Vorstand zunächst für ein Jahr, dann für zwei Jahre und anschließend für den Rest der Wahlperiode.

Alle Fraktionen setzen Arbeitskreise oder Arbeitsgruppen ein, in denen die Beschlüsse der Gesamtfraktion vorbereitet werden. Für jeden Bundestagsausschuss bestellen die Fraktionen eine Obfrau oder einen Obmann bzw. eine Sprecherin oder einen Sprecher, die die Tätigkeit der Mitglieder ihrer Fraktion in diesem Ausschuss zu koordinieren und die Übereinstimmung dieser Tätigkeit mit der Willensbildung der Gesamtfraktion zu gewährleisten haben. Hieraus wird deutlich, dass auch die Tätigkeit der Ausschüsse des Bundestages weitgehend von den Fraktionen vorbereitet und gesteuert wird.

### ► Konstituierung des Bundestages

Spätestens am 30. Tage nach der Wahl wird der neu gewählte Bundestag zu seiner 1. Sitzung vom Bundestagspräsidenten der vorhergehenden Wahlperiode einberufen. Mit Beginn dieser 1. Sitzung

## **Tagesordnung**

1. Sitzung des Deutschen Bundestages der 16. Wahlperiode  
am Dienstag, dem 18. Oktober 2005, 11 Uhr

1. Eröffnung der Sitzung durch den Alterspräsidenten
2. Wahl des Präsidenten  
verbunden mit Namensaufruf und  
Feststellung der Beschlussfähigkeit
3. Amtsübernahme durch den Präsidenten
4. Beschlussfassung über die
  - Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
  - Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss)
  - Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuss
  - Geschäftsordnung für das Verfahren nach Artikel 115 d des Grundgesetzes
  - Richtlinien zur Überprüfung auf eine Tätigkeit oder politische Verantwortung für das Ministerium für Staatssicherheit/Amt für Nationale Sicherheit der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik
5. Festlegung der Zahl der Stellvertreter des Präsidenten
6. Wahl der Stellvertreter des Präsidenten

Berlin, den 10. Oktober 2005

Wolfgang Thierse

endet die alte Wahlperiode und damit auch die Amtszeit des bisherigen Bundestagspräsidenten. Daher führt bis zur Wahl des neuen Präsidenten das nach Jahren älteste Mitglied den Vorsitz: der Alterspräsident. Zunächst ist in dieser Sitzung die Geschäftsordnung, die jeweils nur für eine Wahlperiode beschlossen werden kann, in Kraft zu setzen. Denn jeder Bundestag ist – im Rahmen

des Grundgesetzes – frei zu bestimmen, wie er seine Arbeit organisieren will. Auch hier gilt der Grundsatz der Diskontinuität.

Im Mittelpunkt der konstituierenden Sitzung steht die Wahl des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter. Nach einer bis in das Jahr 1920 zurückreichenden deutschen parlamentarischen Tradition (Parlamentsbrauch) gebührt es der stärksten Fraktion, die Kandidatin oder den Kandidaten für dieses Amt zu benennen. Parlamentarischer Tradition entspricht es auch, dass der neu gewählte Präsident eine allgemeinpolitische Rede hält, für die er breite Zustimmung erwarten kann.

Im Anschluss daran sind zunächst die Anzahl der Stellvertreter des Präsidenten zu beschließen und sodann die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten zu wählen. Der 13. Bundestag hat die Geschäftsordnung so geändert, dass jede Fraktion mit mindestens einem Vizepräsidenten im Präsidium vertreten ist. Diese Regelung hat auch der 16. Bundestag übernommen. Das Präsidium besteht nunmehr aus dem Präsidenten und einer ebenfalls von der CDU/CSU gestellten Vizepräsidentin sowie einer Vizepräsidentin und einem Vizepräsidenten der SPD; die drei anderen Fraktionen sind mit einer Vizepräsidentin bzw. einem Vizepräsidenten im Präsidium vertreten.

## ► Wahl des Bundeskanzlers

Als bald nach der Bundestagswahl – lange vor der konstituierenden Sitzung des Bundestages – beginnen die Verhandlungen über die Regierungsbildung, die so genannten Koalitionsverhandlungen, die immer dann notwendig sind, wenn keine Fraktion die absolute Mehrheit erlangt hat. Dafür stellen die Parteien besondere Delegationen zusammen. Ziel dieser Verhandlungen ist es, im Bundestag eine Mehrheit für das politische Aktionsprogramm der Wahlperiode zu finden und sich über die Aufteilung der Ministerien unter den Koalitionspartnern zu einigen.

Der Bundespräsident unterrichtet sich in Gesprächen mit den Verhandlungsführern über den jeweiligen Stand der Bemühungen um die Regierungsbildung. Ihm ist auch das Ergebnis dieser Verhandlungen rechtzeitig mitzuteilen, denn er hat nach Artikel 63 GG die Aufgabe, dem Bundestag einen Kandidaten für die Wahl zum Bundeskanzler vorzuschlagen.

An den  
Präsidenten des Deutschen Bundestages  
Herrn Dr. Norbert Lammert, MdB  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Bundestagspräsident,

gemäß Artikel 63 Absatz 1 des Grundgesetzes für  
die Bundesrepublik Deutschland schlage ich dem  
Deutschen Bundestag vor,

Frau Abgeordnete Dr. Angela Merkel

zur Bundeskanzlerin zu wählen.

Mit freundlichen Grüßen

The image shows a handwritten signature in black ink. The signature is written in a cursive, somewhat stylized script. It appears to read "Juergen Kuehn". The first name "Juergen" is written with a capital 'J' and a lowercase 'u', and the last name "Kuehn" is written with a capital 'K' and lowercase letters. The signature is positioned centrally below the typed text.

Bisher sind alle Regierungschefs der Bundesrepublik Deutschland entsprechend dem Vorschlag des Bundespräsidenten gewählt worden. Wäre das einmal nicht der Fall, müsste ein kompliziertes Verfahren mit mehreren Wahlgängen nach Artikel 63 Abs. 3, 4 GG durchgeführt werden. Wird die „Kanzlermehrheit“ auch dann nicht erreicht, so könnte dies nach Entscheidung des Bundespräsidenten sogar zur Auflösung des Bundestages führen. Hier wird die elementare Bedeutung der Kanzlerwahl für das Funktionieren des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik sichtbar.

Nach Grundgesetz und Geschäftsordnung ist der Bundeskanzler ohne Aussprache und mit verdeckten Stimmzetteln, also geheim, zu wählen. Er bedarf zu seiner Wahl der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Bundestages; dies waren zu Beginn der 16. Wahlperiode 308 Stimmen. Der Gewählte ist vom Bundespräsidenten zu

ernennen und leistet bei der Amtsübernahme seinen Amtseid vor dem Bundestag.

Da die Koalitionsfraktionen sich über die personelle Zusammensetzung der Bundesregierung (des Kabinetts) schon vor der Kanzlerwahl geeinigt haben, kann der Bundeskanzler meist an demselben Tag dem Bundespräsidenten die Bundesministerinnen und Bundesminister vorschlagen. Sie werden alsbald vom Bundespräsidenten ernannt und sodann vor dem Bundestag vereidigt.

Traditionsgemäß gibt dann der Bundeskanzler in der nächsten Plenarsitzung seine Regierungserklärung ab (eine Vorschrift hierüber gibt es nicht); er stellt das Programm der neuen Regierung in seinen Grundzügen vor. Daran schließt sich die erste große, in der Regel mehrtägige Debatte des neuen Bundestages an: Das parlamentarische Regierungssystem ist handlungsfähig, die politische Arbeit hat begonnen.

## Organe des Bundestages

Organe des Bundestages sind diejenigen Amtsträger und Gremien, die vom ganzen Bundestag, dem Plenum, zur Wahrnehmung bestimmter parlamentarischer Teilfunktionen gewählt oder eingesetzt werden.

### ► Präsident und Vizepräsidenten

Der Präsident und seine Stellvertreter, die Vizepräsidenten, werden für die Dauer der Wahlperiode gewählt. Sie können nicht durch Bundestagsbeschluss abberufen werden. Diese Regelung soll ihre Unabhängigkeit in der Führung ihrer Amtsgeschäfte, insbesondere bei der Leitung der Plenarsitzungen, stärken. Liegen Umstände vor, die den Verbleib eines Präsidenten oder Vizepräsidenten in seinem Amte zweifelhaft erscheinen lassen, so kommt für eine personelle Veränderung nur der Weg des Rücktritts in Betracht.

Die wichtigsten Aufgaben des Präsidenten nennt die Geschäftsordnung des Bundestages:

„Der Präsident vertritt den Bundestag und regelt seine Geschäfte. Er wahrt die Würde und die Rechte des Bundes-



tages, fördert seine Arbeiten, leitet die Verhandlungen gerecht und unparteiisch und wahrt die Ordnung im Hause. Er hat beratende Stimme in allen Ausschüssen.“

Der Präsident vertritt den Bundestag, d. h. er repräsentiert ihn in der Öffentlichkeit. Da die Volksvertretung als das einzige unmittelbar vom Volke gewählte Verfassungsorgan die oberste Gewalt im Staate darstellt, steht der Bundestagspräsident protokollarisch an zweithöchster Stelle – nach dem Staatsoberhaupt, dem Bundespräsidenten. An den Bundestagspräsidenten sind alle Schreiben zu richten, die den Bundestag (und nicht einzelne Fraktionen oder Abgeordnete) betreffen. Er vertritt den Bundestag auch in Rechtsstreitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht; dies geschieht allerdings nicht in eigener Person, sondern durch Prozessvertreter, die für den Bundestag zu bestellen sind.

Die für die Öffentlichkeit wichtigste Aufgabe des Präsidenten ist die Leitung der Bundestagssitzungen, in der er sich mit den Vizepräsidenten abwechselt. Er eröffnet und schließt die Sitzungen, ruft die Beratungsgegenstände (Tagesordnungspunkte) auf, eröffnet und schließt die Aussprachen, er erteilt das Wort und bestimmt die Reihenfolge der Rednerinnen und Redner; dies kann allerdings nur im Rahmen der nach Fraktionsstärken bemessenen Zeitkontingente der Fraktionen geschehen. Der jeweils amtierende Präsident ist bei der Leitung der Sitzungen grundsätzlich unabhängig. Zweifelsfragen über die Auslegung der Geschäftsordnung, die während einer Sitzung auftreten, entscheidet der amtierende Präsident. Öffentliche Kritik an der Verhandlungsführung des amtierenden Präsidenten widerspricht der parlamentarischen Ordnung. Zur Sicherung des ordnungsgemäßen Ablaufs steht dem Präsidenten während der Plenarsitzungen die Ordnungsgewalt zu, d. h. er kann Redner, die vom Verhandlungsgegenstand abschweifen, zur Sache rufen, und Abgeordnete, die als Redner oder Zwischenrufer gegen die Ordnung verstoßen, z. B. durch beleidigende Äußerungen oder störenden Lärm, unter Nennung des Namens zur Ordnung rufen oder einfach rügen. Bei gröblicher Verletzung der Ordnung kann er einen Abgeordneten sogar bis zu 30 Sitzungstage von der Sitzung ausschließen – mit schädlichen Folgen für dessen Entschädigung.

Bei großer Unruhe, die den Fortgang der Verhandlungen in Frage stellt, kann der Präsident die Sitzung unterbrechen, notfalls dadurch, dass er den Präsidentenstuhl verlässt. Und schließlich kann

der Sitzungspräsident Zuhörer, die durch ungebührliches Betragen oder Lärm die Sitzung stören, von der Tribüne entfernen lassen.

Während der Plenarsitzungen lösen sich der Präsident und die Vizepräsidenten in der Regel alle zwei Stunden in der Leitung ab. Der jeweils amtierende Präsident übt die Leitungs- und Ordnungsgewalt in gleichem Umfange aus wie der Bundestagspräsident.

Ist der Präsident an der Ausübung seiner Dienstgeschäfte verhindert, wird er durch seinen Stellvertreter aus der zweitstärksten Fraktion vertreten.

Der Präsident und die Vizepräsidenten bilden das Präsidium. Dieses tritt regelmäßig in jeder Sitzungswoche des Bundestages zusammen, um Angelegenheiten, die die Leitung des Hauses betreffen, zu beraten. Das Präsidium wirkt unter anderem an Personalangelegenheiten der höheren Beamtinnen und Beamten der Bundestagsverwaltung und bei Abschluss wichtiger Verträge mit. Auch Fragen der Öffentlichkeitsarbeit werden im Präsidium eingehend beraten. Das Präsidium entscheidet mit Mehrheit. Bei Stimmengleichheit hat der Präsident den Stichentscheid.

### ► **Schriftführerinnen und Schriftführer**

Der Bundestag hat nach Artikel 40 des Grundgesetzes außer dem Präsidenten und seinen Stellvertretern auch die Schriftführer zu wählen. Dabei ist er frei in der Bestimmung ihrer Zahl; in der 16. Wahlperiode hat man sich interfraktionell auf 60 Schriftführerinnen und Schriftführer verständigt.

Der Präsident und 2 Schriftführer, und zwar jeweils einer von den Koalitionsfraktionen und einer von den Oppositionsfraktionen, bilden den Sitzungsvorstand. Die Schriftführer unterstützen den Präsidenten bei der Leitung der Sitzung, indem sie Wortmeldungen entgegennehmen, den Sitzungsverlauf festhalten und weitere, vom Präsidenten zugewiesene Aufgaben wahrnehmen. Eine wichtige Rolle fällt ihnen bei der Feststellung von Abstimmungsergebnissen zu. Ob bei Abstimmungen – mittels Handzeichen oder Aufstehen – eine Mehrheit von Ja- oder Neinstimmen vorliegt, kann der Sitzungsvorstand nur einmütig entscheiden. Hat ein Mitglied des Sitzungsvorstandes Zweifel, so muss die Abstimmung durch Zählung der Stimmen, den so genannten *Hammelsprung*, wiederholt werden.

Dieser geht wie folgt vor sich: Der Präsident fordert die Abgeordneten auf, den Plenarsaal zu verlassen. Auf ein Zeichen des Präsidenten betreten die Abgeordneten dann von der „Lobby“ aus durch die mit „ja“, „nein“ oder „Enthaltung“ bezeichneten Türen wieder den Sitzungssaal und werden jeweils von zwei Schriftführern an jeder Tür gezählt. Die Schriftführer teilen dem Präsidenten die Ergebnisse ihrer Zählung mit. Dieser verkündet dem Plenum das Ergebnis.

Das gleiche Verfahren wird angewandt, wenn vor einer Abstimmung namens einer Fraktion oder von anwesenden 5 vom Hundert, d.h. derzeit von (mindestens) 31 Abgeordneten die Beschlussfähigkeit des Hauses bezweifelt und vom Sitzungsvorstand nicht einmütig bejaht wird. Solange allerdings solche Zweifel nicht geäußert werden, wird die Beschlussfähigkeit, d.h. die Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Abgeordneten, unterstellt, und Beschlüsse können wirksam gefasst werden.

Auch bei namentlichen Abstimmungen und bei geheimen Wahlen zählen die Schriftführer die Stimmen.

Eine *namentliche Abstimmung* findet statt, wenn sie von einer Fraktion oder von anwesenden 5 vom Hundert, derzeit also (mindestens) 31 Abgeordneten verlangt wird. Das geschieht im Allgemeinen nur bei politisch bedeutsamen Fragen, die im Hause umstritten sind. – Alle Abgeordneten werfen ihre Stimmkarte unter der Kontrolle von Schriftführern in Urnen, die im Plenarsaal aufgestellt sind. Auf den drei verschiedenen Plastik-Stimmkarten sind Name und Fraktion des Abgeordneten und die Erklärung „Ja“ (blau), „Nein“ (rot) oder „Enthalte mich“ (weiß) abgedruckt. Nachdem der Präsident die Abstimmung geschlossen hat, werden die Stimmkarten von den Schriftführern gezählt. Anschließend verkündet der Sitzungspräsident das Ergebnis, das im Sitzungsbericht mit Namen und Abstimmungsverhalten jedes Abgeordneten abgedruckt wird.

Damit ist für die Öffentlichkeit nachlesbar festgehalten, wie sich die einzelnen Abgeordneten in der betreffenden Abstimmung entschieden haben.

Bei *geheimen Wahlen* erhalten die Abgeordneten von den Schriftführerinnen und Schriftführern ihre Stimmzettel und einen Umschlag, gehen dann in eine der aufgestellten Wahlkabinen, kreuzen

dort ihre Kandidatin oder ihren Kandidaten, deren Namen auf dem Stimmzettel gedruckt sind, an und stecken den Stimmzettel in den Umschlag, gehen dann zu einer Wahlurne und werfen ihren Stimmzettel unter der Kontrolle von Schriftführerinnen und Schriftführern ein.

Geheim werden insbesondere der Bundestagspräsident, die Vizepräsidenten, der Bundeskanzler und der Wehrbeauftragte gewählt. Die Wahl des Bundestagspräsidenten und des Bundeskanzlers erfolgen außerdem traditionell mit Namensaufruf, d. h. die Mitglieder des Hauses werden durch Schriftführer namentlich aufgerufen. Geheime Abstimmung gibt es nur bei der Wahl von Personen für bestimmte Ämter, nicht jedoch bei Abstimmungen über Gesetze oder Anträge.

### ► **Ältestenrat**

Als gemeinsames Beratungsorgan des Präsidenten und der Fraktionen zur Steuerung der Arbeit des Bundestages sieht die Geschäftsordnung den Ältestenrat vor. Er setzt sich aus dem Präsidenten, den Vizepräsidenten und 23 weiteren Abgeordneten zusammen, die von den Fraktionen entsprechend ihrer Mitgliederzahl benannt werden, darunter alle Parlamentarischen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der Fraktionen.

Der Ältestenrat tritt regelmäßig in jeder Sitzungswoche des Bundestages unter dem Vorsitz des Bundestagspräsidenten zusammen. An den Sitzungen nimmt auch ein Vertreter der Bundesregierung, meist ein Staatsminister beim Bundeskanzler, also ebenfalls ein Mitglied des Bundestages, teil.

Dem Ältestenrat sind zwei verschiedene Arten von Aufgaben übertragen. Einerseits unterstützt er den Präsidenten bei der Führung der Geschäfte und führt eine Verständigung zwischen den Fraktionen, z. B. über den Arbeitsplan des Plenums des Bundestages herbei; andererseits beschließt er als Kollegialorgan über innere Angelegenheiten des Bundestages, soweit sie nicht dem Präsidenten oder dem Präsidium vorbehalten sind.

Zu den ersten Aufgaben des Ältestenrates zu Beginn einer Wahlperiode gehört es, eine Vereinbarung darüber zu treffen, welche Fraktion in den verschiedenen Ausschüssen den Vorsitz und welche

den stellvertretenden Vorsitz stellt. Darüber, welche Ausschüsse eingesetzt werden, und über die Mitgliederzahl der Ausschüsse beschließt letztlich der Bundestag, ebenso über das System, nach dem die *Zusammensetzung der Ausschüsse* „im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen“, d.h. proportional, zu berechnen ist. Alle diese Beschlüsse werden in der Regel auf Grund von Vereinbarungen zwischen allen Fraktionen des Hauses (interfraktionelle Vereinbarungen) gefasst.

Bis zum Jahre 1970 wurde das Verhältnis der Stärke der Fraktionen nach dem so genannten Höchstzahlverfahren (d'Hondt) berechnet, das auch bei den Bundestagswahlen bis einschließlich 1983 bei der Wahl zum 10. Deutschen Bundestag gegolten hat. Dessen Ergebnisse begünstigen aber die größeren Parteien.

Seit 1970 wird daher für die Stellenverteilung im Bundestag das „Verfahren der mathematischen Proportion“ angewandt, das der rechnerischen Verhältnismäßigkeit bei kleinen Zahlen am ehesten entspricht. Dieses Verfahren ist in der 9. Wahlperiode (1980) durch das *Verfahren nach Saint Laguë/Schepers* verfeinert worden. Bei dieser Methode wird die Mitgliederzahl des Bundestages durch die Mitgliederzahl jeder Fraktion geteilt; das Ergebnis wird dann fortlaufend mit 0,5, 1,5, 2,5 usf. multipliziert. Dabei ergeben sich Rangmaßzahlen, nach denen die Sitze zugeteilt werden: Die Fraktion mit der niedrigsten Rangmaßzahl erhält den ersten Sitz, die mit der nächsthöheren Rangmaßzahl den jeweils nächsten Sitz. Danach berechnet sich die Sitzverteilung im 16. Deutschen Bundestag wie folgt:

*Stärke der Fraktionen*<sup>1)</sup>

CDU/CSU:	223 Mitglieder
SPD:	222 Mitglieder
FDP:	61 Mitglieder
DIE LINKE.:	53 Mitglieder
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:	51 Mitglieder
Fraktionslos:	2 Mitglieder
	<hr/>
	612 Mitglieder

1) Stand: Oktober 2008

### Berechnung der Rangmaßzahlen:

Die Zahl 610 (statt 612) ergibt sich daraus, dass die fraktionslosen Abgeordneten bei der Berechnung der Stellenanteile der Fraktionen nicht berücksichtigt werden. Fraktionslosen Abgeordneten wird die Mitgliedschaft in **einem** Ausschuss mit Antrags- und Rederecht, jedoch ohne Stimmrecht, unabhängig von diesem Berechnungsverfahren eingeräumt.

#### CDU/CSU Fraktion

$$\begin{array}{r} \frac{610}{223} \\ \times 0,5 = 1,368 \\ \times 1,5 = 4,103 \\ \times 2,5 = 6,838 \\ \text{usw.} \end{array}$$

#### SPD-Fraktion

$$\begin{array}{r} \frac{610}{222} \\ \times 0,5 = 1,374 \\ \times 1,5 = 4,122 \\ \times 2,5 = 6,869 \\ \text{usw.} \end{array}$$

#### FDP-Fraktion

$$\begin{array}{r} \frac{610}{61} \\ \times 0,5 = 5,000 \\ \times 1,5 = 15,000 \\ \times 2,5 = 25,000 \\ \text{usw.} \end{array}$$

#### Fraktion DIE LINKE.

$$\begin{array}{r} \frac{610}{53} \\ \times 0,5 = 5,755 \\ \times 1,5 = 17,264 \\ \times 2,5 = 28,773 \\ \text{usw.} \end{array}$$

#### Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

$$\begin{array}{r} \frac{610}{51} \\ \times 0,5 = 5,980 \\ \times 1,5 = 17,941 \\ \times 2,5 = 29,902 \\ \text{usw.} \end{array}$$

Nach dieser Berechnung setzt sich ein Ausschuss mit 16 Mitgliedern wie folgt zusammen:

CDU/CSU 6, SPD 6, FDP 2, Die Linke. 1, B 90/Gr 1.

Nach dem Berechnungssystem von Saint Laguë/Schepers wird auch die *Verteilung der Positionen des Ausschussvorsitzes* und des stellvertretenden Ausschussvorsitzes auf die Fraktionen berechnet. In der jetzigen Wahlperiode ist – wie früher zumeist – eine Verständigung zwischen den Fraktionen erzielt worden, in welchen Ausschüssen die einzelnen Fraktionen den Vorsitz und den stellvertretenden Vorsitz benennen können. In der vorigen Wahlperiode war eine Einigung nicht möglich. Daher wurde das so genannte Zugreifverfahren angewandt: in der Reihenfolge der Rangmaßzahlen greifen die Fraktionen zu, d. h. treffen sie die Wahl, in welchem noch nicht besetzten Ausschuss sie den Vorsitz übernehmen wollen.

Der Ältestenrat legt frühzeitig für das folgende Jahr den Arbeitsplan des Bundestages fest. Grundsätzlich wird ein Rhythmus angestrebt, bei dem auf 2 Sitzungswochen 1–2 sitzungsfreie Wochen folgen. Wegen der verschiedenen Ferienzeiten, der Sommerpause und besonderer Feiertage kann dieser Rhythmus allerdings nicht immer eingehalten werden. So ergibt sich seit langem eine Zahl von 22 bis 24 Tagungswochen im Jahr.

Eine *Tagungswoche* läuft im Allgemeinen so ab, dass der Montagabend den Fraktionsvorständen, der Dienstagvormittag den Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen der Fraktionen und der Dienstagnachmittag den Vollversammlungen der Fraktionen vorbehalten bleiben. Am Mittwoch tagen die Ausschüsse, und von 13.00 bis 13.30 Uhr finden im Plenum die seit 1990 in der Geschäftsordnung verankerte *Befragung der Bundesregierung* (im Anschluss an die Kabinettsitzung, s. S. 52) sowie von 13.30 bis 15.30 Uhr die Fragestunde statt. Am Donnerstag tagt der Bundestag von 9.00 Uhr morgens bis zum späten Abend. Und am Freitag findet ebenfalls eine Plenarsitzung von 9.00 Uhr bis regelmäßig zum frühen Nachmittag statt. Von dieser Einteilung wird allerdings gelegentlich abgewichen, z. B. bei den Haushaltsberatungen, die meist 4 Plenarsitzungstage in Anspruch nehmen.

In den letzten Jahren fanden fast in jeder Tagungswoche eine, manchmal bis zu drei Aktuelle Stunden statt. Sie wurden so terminiert, dass sie mit dem übrigen Arbeitsprogramm nicht kollidierten (Näheres s. „Debatten“, S. 46).

Im Ältestenrat wird vor allem aber die *Tagesordnung des Plenums* für die nächste Sitzungswoche vereinbart, also welche Angelegen-

heiten (Gesetzentwürfe, Anträge, Große Anfragen, Regierungserklärungen etc.) vom Plenum beraten werden sollen. Dabei wird gleichzeitig vereinbart, ob über einen Punkt der Tagesordnung debattiert werden soll, wie lange die Aussprache dauern und wie sie ablaufen soll.

Alle diese Vereinbarungen des Ältestenrates sind eigentlich nur Vorschläge für das Plenum des Bundestages. So kann jedes Mitglied des Bundestages vor Aufruf des ersten Tagesordnungspunktes einer Sitzung eine Änderung der Tagesordnung beantragen, wenn dieser Antrag bis spätestens 18.00 Uhr des Vortages dem Präsidenten vorgelegt worden ist. Dann muss der Bundestag darüber entscheiden. Auch zu der vereinbarten Dauer und Einteilung einer Aussprache können durch Wortmeldung zur Geschäftsordnung Änderungen beantragt werden. Dies geschieht jedoch fast nie. Auch Kampfabstimmungen über eine Änderung der Tagesordnung sind selten. Ist die Tagesordnung – automatisch durch Aufruf des ersten Tagesordnungspunktes einer Sitzung – festgestellt, so kann ein weiterer Verhandlungsgegenstand nicht mehr auf die Tagesordnung gesetzt werden, wenn auch nur eine Fraktion widerspricht.

Darüber hinaus erörtert der Präsident mit dem Ältestenrat zahlreiche andere Fragen, die sich auf die Zeitplanung der Ausschüsse, auf die Ausschussüberweisung der Gesetzentwürfe und der sonstigen Vorlagen, z.B. der Europäischen Union, auf die Rechte der Abgeordneten, auf die Wahrnehmung der Rechte des Bundestages und vieles andere beziehen. In allen diesen Fragen strebt der Präsident interfraktionelle Vereinbarungen an, von denen er erwarten kann, dass sie die Billigung des ganzen Hauses finden.

Über eine Reihe von Angelegenheiten kann der Ältestenrat mit Mehrheit beschließen. Hierzu gehört vor allem die Aufstellung des *Voranschlags für den Haushaltsplan des Bundestages* (Einzelplan 02 des Bundeshaushaltsplanes). Von diesem Voranschlag kann der Haushaltsausschuss bei seinen Empfehlungen zur abschließenden Beratung des Bundestages über den Bundeshaushalt nach der Geschäftsordnung nur im Benehmen mit dem Ältestenrat abweichen, d.h. nachdem er dem Ältestenrat Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat. Der Ältestenrat beschließt auch über die Verteilung der Räume auf die Fraktionen und die Bundestagsverwaltung, über Angelegenheiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten, über Fragen der Wissenschaftlichen Dokumentation,



insbesondere der bedeutenden Bibliothek des Bundestages. Die Beschlüsse des Ältestenrates auf diesen Gebieten werden von Kommissionen vorbereitet, die der Ältestenrat einsetzt. In der 16. Wahlperiode gibt es folgende fünf *Kommissionen*:

- Kommission für die Rechtsstellung der Abgeordneten (9 Mitglieder)
- Kommission für die Bau- und Raumangelegenheiten (9 Mitglieder)
- Kommission für die Angelegenheiten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abgeordneten (9 Mitglieder)
- Kommission für den Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechniken und -medien (9 Mitglieder)
- Kommission für Innere Angelegenheiten des Bundestages – Innere Kommission (9 Mitglieder)

### ► Ausschüsse

In jeder Wahlperiode werden durch Beschluss des Bundestages zahlreiche *ständige Ausschüsse* eingesetzt. Die Organisation des Bundestages folgt dabei weitgehend der Organisation der Bundesregierung; in der Regel steht je einem Bundesministerium ein ständiger Fachausschuss gegenüber. Davon abweichend ist neben dem Innenausschuss auch der Sportausschuss für Angelegenheiten des Bundesinnenministeriums zuständig. Ferner steht dem Finanzministerium nicht nur der Finanzausschuss für Fragen der Steuergesetzgebung gegenüber, sondern auch der Haushaltsausschuss für die Beratung des Bundeshaushalts und aller damit zusammenhängenden Fragen. Der Haushaltsausschuss nimmt jedoch im Rahmen der Haushaltsberatung und der Haushaltskontrolle parlamentarische Kontrollaufgaben gegenüber allen Bundesministerien wahr. Schließlich wurden schon seit der 12. Wahlperiode Fragen des Fremdenverkehrs vom Wirtschaftsausschuss abgespalten und einem Ausschuss für Tourismus zugewiesen. Auch der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union passt nicht in das allgemeine Schema, da er nicht nur mit dem Auswärtigen Amt, sondern auch mit einer Mehrzahl anderer Ressorts zusammenarbeitet. Eine besondere Stellung haben auch die Ausschüsse für Menschenrechte und humanitäre Hilfe sowie für Kultur und Medien.

Zu erwähnen ist schließlich, dass es keine Ministerien mit einem dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung sowie dem Petitionsausschuss vergleichbaren Kompetenzbereich gibt.

Diese ständigen Ausschüsse werden für die Dauer der gesamten Wahlperiode eingesetzt. Anders hingegen können für einzelne umfangreiche Gegenstände, mit deren zeitgerechter Beratung die an sich zuständigen Fachausschüsse überfordert wären, *Sonderausschüsse* gebildet werden. Sie finden ihr Ende mit der Erfüllung ihrer Aufgaben. Das jüngste Beispiel dafür ist der im Oktober 2000 eingesetzte Sonderausschuss „Maßstäbengesetz/Finanzausgleichsgesetz“ mit 21 Mitgliedern. Das BVerfG hatte dem Parlament aufgegeben, bis spätestens Ende 2002 allgemeine Maßstäbe festzulegen, welche die unbestimmten Begriffe im Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem des Grundgesetzes konkretisieren. Auf dieser Grundlage hat der Sonderausschuss sodann ein neues Finanzausgleichsgesetz sowie den Solidarpakt für die Zeit ab 2005 zu beraten.

Wie werden die Abgeordneten Mitglied in einem von ihnen gewünschten Ausschuss? Auch hier spielen die Fraktionen die entscheidende Rolle, da sie ihre Mitglieder in den Ausschüssen benennen. Wünsche auf Mitgliedschaft in einem bestimmten Ausschuss melden die Abgeordneten daher bei ihrer Fraktion an, wo alle diese Wünsche koordiniert werden müssen. Die Fraktionen können einzelne Ausschussmitglieder auch abberufen und durch andere Fraktionsmitglieder ersetzen.

Die Zahl der Mitglieder, die einer Fraktion entsprechend ihrer Stärke zusteht, wird nach dem oben beschriebenen System der mathematischen Proportion berechnet (s. S. 21 f.). Die Abgeordneten sollen möglichst nur einem Ausschuss als ordentliches Mitglied angehören. Stellvertretende Ausschussmitglieder können an jeder Ausschusssitzung teilnehmen, doch können sie nur in Vertretung eines nicht anwesenden ordentlichen Mitglieds ihrer Fraktion im Ausschuss mit abstimmen. Der Ausschuss hat so viele Stimmen wie ordentliche Mitglieder.

Einen Sonderstatus im Ausschuss besitzen Abgeordnete, die weder einer Fraktion noch einer Gruppe angehören. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts haben sie, um angemessen an der parlamentarischen Arbeit teilnehmen zu können, außerhalb des geschilderten Verteilungsverfahrens einen Anspruch auf Mit-

gliedschaft in einem Ausschuss, der von dem Präsidenten nach Anhörung des Abgeordneten bestimmt wird. Diese Mitgliedschaft umfasst das Rede- und Antragsrecht, nicht jedoch das Stimmrecht im Ausschuss. In der 16. Wahlperiode gibt es derzeit zwei solcher Abgeordneten; sie waren zu Beginn der Wahlperiode Mitglied der Fraktion Die Linke. bzw. der Fraktion der CDU/CSU.

Wie oben dargestellt, schlägt das Wahlergebnis sowohl auf die Zusammensetzung der Ausschüsse als auch auf die Aufteilung der Positionen der Ausschussvorsitzenden und ihrer Stellvertreter und Stellvertreterinnen durch. So stellen in der laufenden 16. Wahlperiode die CDU/CSU und die SPD den Vorsitz in je 8, die FDP, Die Linke. und Bündnis 90/Die Grünen in je zwei Ausschüssen.

Nach der Beschlussfassung des Bundestages über Art und Mitgliederzahl der einzusetzenden Ausschüsse und nach der Aufteilung der Vorsitzendenstellen beruft der Bundestagspräsident die Ausschüsse zu ihren konstituierenden Sitzungen ein. Diese werden entweder von ihm selbst oder einem der Vizepräsidenten geleitet. Dabei muss der Ausschuss beschlussfähig, d.h. die Mehrzahl der Mitglieder muss anwesend sein. Mit der Feststellung der Beschlussfähigkeit und der Bestimmung der oder des Vorsitzenden ist der Ausschuss konstituiert und kann mit der parlamentarischen Arbeit beginnen.

In der 16. Wahlperiode hat der Bundestag folgende 22 ständige Ausschüsse gebildet:

- |   |               |
|---|---------------|
| 1. Ausschuss für Wahlprüfung,<br>Immunität und Geschäftsordnung | 13 Mitglieder |
| 2. Petitionsausschuss   | 25 Mitglieder |
| 3. Auswärtiger Ausschuss  | 36 Mitglieder |
| 4. Innenausschuss   | 36 Mitglieder |
| 5. Sportausschuss   | 16 Mitglieder |
| 6. Rechtsausschuss  | 31 Mitglieder |
| 7. Finanzausschuss  | 36 Mitglieder |
| 8. Haushaltsausschuss   | 41 Mitglieder |
| 9. Ausschuss für Wirtschaft und Technologie                     | 36 Mitglieder |

10.	Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	31 Mitglieder
11.	Ausschuss für Arbeit und Soziales	36 Mitglieder
12.	Verteidigungsausschuss	30 Mitglieder
13.	Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	31 Mitglieder
14.	Ausschuss für Gesundheit	31 Mitglieder
15.	Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	36 Mitglieder
16.	Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	31 Mitglieder
17.	Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe	16 Mitglieder
18.	Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	31 Mitglieder
19.	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	22 Mitglieder
20.	Ausschuss für Tourismus	16 Mitglieder
21.	Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union	33 Mitglieder
22.	Ausschuss für Kultur und Medien	20 Mitglieder

Die Geschäftsordnung bezeichnet die Ausschüsse als „vorbereitende Beschlussorgane des Bundestages“. Damit ist ausgedrückt, dass die Ausschüsse grundsätzlich nicht befugt sind, abschließend über eine Angelegenheit zu entscheiden, sondern dass sie dem Bundestag lediglich Beschlüsse empfehlen können. Diese Beschlussempfehlungen an den Bundestag dürfen sich nur auf die ihnen überwiesenen Vorlagen oder mit diesen in unmittelbarem Sachzusammenhang stehenden Fragen beziehen. Dies bedeutet also, dass den Ausschüssen kein Initiativrecht im Plenum zukommt.

Seit 1969 ist es durch die Geschäftsordnung den Ausschüssen ausdrücklich gestattet, sich auch mit Fragen aus ihrem Geschäftsbereich zu befassen, die ihnen nicht vom Bundestag überwiesen worden sind. Ein Ausschuss kann zu einer solchen, nicht vom Bundestag überwiesenen Angelegenheit aus seinem Geschäftsbereich

eine Diskussion führen, er kann dazu auch Vertreterinnen und Vertreter „seines“ Ministeriums hören und Auskünfte einholen; ja, es ist üblich, dass ein Ausschuss mehrmals innerhalb einer Wahlperiode „seine“ Ministerin oder „seinen“ Minister um Bericht über die Gesetzgebungsvorhaben in der anstehenden Wahlperiode er sucht und Einzelberichte zu aktuellen Fragen aus seinem Ministerium anfordert. Diese *Selbstbefassungskompetenz* schließt jedoch nicht die Befugnis ein, darüber dem Bundestag Beschlussempfehlungen vorzulegen.

Die Ausschüsse können auch „ihren“ Ministern empfehlen, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen. Das Selbstbefassungsrecht der Ausschüsse hat sich zu einem wichtigen Instrument der parlamentarischen Kontrolle entwickelt, die die Ausschüsse über die ihnen gegenüberstehenden Bundesministerien ausüben. Die Ausschüsse sind der richtige Ort, vielfach ins Einzelne gehende Fragen zu klären.

Die laufende begleitende Diskussion von Maßnahmen, die die Exekutive zu treffen hat (z. B. zivile oder militärische Beschaffungen, Verkehrsplanung etc.), hat jedoch auch ihre Kehrseite. Aus der politischen Kontrolle kann sich leicht ein Maß an Beteiligung entwickeln, das in die Nähe einer Mitregierung, d. h. einer Mitverantwortung für die Entscheidungen der Minister rückt und spätere Kritik zumindest erschwert.

Die Ausschüsse sind zur baldigen Erledigung der ihnen überwiesenen Aufgaben verpflichtet. Verzögert sich die Beratung einer Vorlage im Ausschuss, aus welchen Gründen auch immer, so können die Fraktionen oder 5 vom Hundert der Abgeordneten, derzeit also (mindestens) 31 Abgeordnete, zehn Sitzungswochen nach Überweisung einer Vorlage verlangen, dass der Ausschuss einen Bericht über den Stand der Beratungen erstattet. Wenn sie es verlangen, ist der Bericht auf die Tagesordnung des Bundestages zu setzen. Damit ist ein Instrument vorhanden, mit dem auch eine Minderheit, vor allem die Opposition, Druck auf die Beratungen einer Vorlage im Ausschuss ausüben kann. Allerdings sind zehn Sitzungswochen eine lange Zeit, es kann ein halbes Jahr darüber vergehen.

Die Sitzungen der Ausschüsse werden von ihren Vorsitzenden vorbereitet, einberufen und geleitet. Sie können ihren Ausschuss nur im Rahmen der vom Ältestenrat festgelegten Tagungszeiten für Ausschüsse einberufen. Zur Einberufung sind sie verpflichtet, wenn

„eine Fraktion im Ausschuss“, das sind alle Mitglieder einer Fraktion im Ausschuss, oder ein Drittel der Ausschussmitglieder es verlangen. Die Einberufung einer Ausschusssitzung außerhalb des Zeitplanes oder außerhalb Berlins bedarf der Genehmigung des Präsidenten, auch dann, wenn der Ausschuss es einstimmig beschlossen oder eine Fraktion es verlangt hat. Nur in seltenen Fällen beschließt ein Ausschuss mit Mehrheit über Termin und Tagesordnung einer Sitzung. Im Allgemeinen ist es dem Geschick der Vorsitzenden überlassen, sich in Zweifelsfällen vorher mit den Obleuten der Fraktionen darüber abzustimmen.

Häufig liegen einem Ausschuss zu demselben Thema mehrere Gesetzentwürfe oder Anträge vor, z. B. einer von der Bundesregierung oder den Koalitionsfraktionen, einer von der Opposition und ein weiterer vom Bundesrat. In diesem Falle beschließt der Ausschuss, von welchem Vorlagentext er bei seinen Beratungen ausgeht. Weitere Vorlagen werden dann in der Beratung als Änderungsvorschläge herangezogen und behandelt, so dass sich die Beratungsgrundlage in wesentlichen Punkten inhaltlich verändern kann.

Zur Vorbereitung seiner Arbeiten kann jeder Ausschuss aus seiner Mitte *Unterausschüsse* mit bestimmten Aufträgen einsetzen, es sei denn, dass ein Drittel seiner Mitglieder widerspricht. Solche Unterausschüsse werden entweder zur Beratung eines bestimmten Gesetzentwurfes oder eines besonderen Problems eingesetzt oder aber für bestimmte Teilgebiete der Kompetenz des Ausschusses während der gesamten Wahlperiode. Beispiele für den letztgenannten Fall sind die vier in der 16. Wahlperiode eingesetzten Unterausschüsse des Auswärtigen Ausschusses (vgl. S. 38) oder der Unterausschuss zu Fragen der Europäischen Union und der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses. Derzeit gibt es insgesamt 12 Unterausschüsse.

Praktische Bedürfnisse haben dazu geführt, dass die Fraktionen in Ausnahmefällen auch Abgeordnete, die nicht dem Ausschuss angehören, in einen Unterausschuss entsenden können, oder dass ein gemeinsamer Unterausschuss von Mitgliedern mehrerer beteiligter Ausschüsse gebildet werden kann.

Ein Ausschuss ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist. Er gilt jedoch als beschlussfähig, solange nicht vor einer Abstimmung ein Mitglied verlangt, die *Beschlussfähigkeit* festzustellen. Dies bedeutet, dass ein Ausschuss auch mit weniger

als der Hälfte seiner Mitglieder beraten und beschließen kann. Die Feststellung der Beschlussfähigkeit soll meist nur dazu dienen, eine Abstimmung mit einer Besetzung des Ausschusses, die nicht dem Stärkeverhältnis der Fraktionen im Bundestag entspricht, zu verhindern. Ist der Ausschuss jedoch beschlussfähig, so kann eine Abstimmung mit einer Zufallsmehrheit nicht verhindert werden. Sehr sinnvoll sind solche Abstimmungen allerdings nicht, denn sie können spätestens im Plenum wieder revidiert werden.

Jeder Ausschuss hat das Recht, durch Beschluss die Anwesenheit eines Mitgliedes der Bundesregierung zu verlangen, sowohl in den regulären Beratungssitzungen als auch bei öffentlichen Anhörungen; die Herbeirufung durch Ausschussbeschluss ist jedoch selten, weil die zuständigen Regierungsmitglieder zur Beratung wichtiger Fragen ein eigenes Interesse an der Teilnahme haben und bei Verhinderung parlamentarische oder beamtete Staatssekretärinnen oder Staatssekretäre entsendet werden.

Grundsätzlich sind die Beratungen der Ausschüsse nicht öffentlich (vgl. aber Erweiterte öffentliche Ausschussberatung, S. 51 f. und S. 93). Ein Ausschuss kann zwar beschließen, die *Öffentlichkeit* zuzulassen; dies geschieht aber selten. Das Zögern der Ausschüsse bei der Herstellung der Öffentlichkeit ihrer Sitzungen ist darin begründet, dass sie sich von einer Beratung ohne Publikum, ohne Presse, Funk und Fernsehen mehr Nüchternheit und Sachbezogenheit versprechen und dabei auch offen reden können, ohne sich gleich öffentlich festzulegen.

Das allerdings führt dazu, dass der größte Teil der im Bundestag geleisteten Arbeit, nämlich die in den Fraktionen, ihren Arbeitskreisen und -gruppen, den Ausschüssen und Unterausschüssen, im Ältestenrat und im Präsidium, abgesehen von einzelnen Ergebnismeldungen der Öffentlichkeit nicht zugänglich und daher auch zu wenig bekannt ist. Das Bild, das die Öffentlichkeit vom Bundestag gewinnt, entsteht fast ausschließlich aus den Plenarsitzungen des Bundestages, die auf den Tribünen und am Fernsehschirm miterlebt oder durch Presseberichterstattung bekannt werden. Dieses Bild ist wegen der häufig geringen Präsenz der Abgeordneten im Plenum unbefriedigend und führt gelegentlich zu dem Trugschluss, der Bundestag widme sich seinen Aufgaben nicht mit dem gebotenen Eifer. Die Arbeitsstatistik der 13., 14. und 15. Wahlperiode (s. S. 76) beweist das Gegenteil.

Auch zu nicht öffentlichen Sitzungen kann ein Ausschuss Sachverständige oder Verbandsvertreter hinzuziehen. Im Übrigen ist es allgemein üblich, dass sich die Verbände schriftlich an einen Ausschuss wenden, um ihre Auffassungen zu Vorlagen, die dort behandelt werden, darzulegen. Bei Vorlagen, durch die wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden, soll ein Ausschuss den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden vor der Beschlussfassung Gelegenheit zur Stellungnahme geben.

Zwar sind die jeweils betroffenen Verbände nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Bundesministerien schon von diesen bei der Vorbereitung eines Gesetzentwurfs gehört worden; dies kommt jedoch in den Vorlagen der Bundesregierung nicht immer oder nicht hinreichend zum Ausdruck.

Zur Information über einen Gegenstand seiner Beratung kann ein Ausschuss auch zu einer *öffentlichen Anhörung* Sachverständige und andere Auskunftspersonen einladen. Von dieser Möglichkeit der öffentlichen Anhörungen (Public Hearings heißen sie im amerikanischen Kongress) wird in großem Umfange Gebrauch gemacht. Sie sind eine Möglichkeit der Ausschüsse, sich Informationen über einen Beratungsgegenstand zu beschaffen. Darüber hinaus sind sie ein Mittel, um die Öffentlichkeit über die zu einem Thema von allgemeinem Interesse vorhandenen Ansichten zu informieren, und sie geben auch den Verbänden Gelegenheit, ihre verschiedenen, oft stark voneinander abweichenden Ansichten öffentlich im Bundestag zu vertreten. Hier kann auch ein Ausschuss zum „Forum der Nation“ werden.

Das Recht, eine öffentliche Anhörung zu verlangen, ist als Minderheitenrecht ausgebildet; es genügt dazu ein Verlangen eines Viertels der Ausschussmitglieder. Allerdings gilt dies nur bei Vorlagen, die dem Ausschuss überwiesen worden sind, nicht bei Themen im Rahmen der Selbstbefassung.

Öffentliche Anhörungen werden zunehmend vom Fernsehen übertragen. Im Übrigen werden für öffentliche Anhörungen große Sitzungsräume gewählt, die es einer möglichst großen Zahl von Interessenten, insbesondere Journalisten und Journalistinnen, gestatten, den Verhandlungen zu folgen. Die von den Auskunftspersonen (Verbandsvertretern und Sachverständigen) dargelegten Auffassungen sollen in ihren wesentlichen Punkten im Ausschussbericht wie-



dergegeben werden. Gelegentlich wurden öffentliche Anhörungen auch vom Bundestag vollständig in seiner Reihe „Zur Sache“ veröffentlicht.

Unter den ständigen Ausschüssen haben einige Ausschüsse eine besondere Stellung, so z.B. der 1. Ausschuss, der für *Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung* zuständig ist.

Der 1. Ausschuss berät zum einen Immunitäts- und Geschäftsordnungsangelegenheiten.

Die Immunität, der Schutz der Abgeordneten vor Strafverfolgung und Freiheitsbeschränkungen, soll die Arbeits- und Beschlussfähigkeit des Parlaments sichern. Ursprünglich, d.h. zur Zeit der Monarchie, sollte die Immunität das Parlament dagegen schützen, dass der König ihm missliebige Abgeordnete verhaften und dadurch das Parlament unter Druck setzen, seinem Willen gefügig machen könnte. Diese Gefahr besteht gewiss nicht mehr in einer Demokratie. Aber der Immunitätsschutz wird im Grundsatz beibehalten, um zu verhindern, dass die Abgeordneten, von wem auch immer, mit Strafverfahren, insbesondere wegen angeblicher Beleidigungen aus politischen Gründen, überzogen und dadurch in ihrer parlamentarischen Tätigkeit behindert werden.

Deshalb dürfen nach Artikel 46 GG Abgeordnete wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung nur mit Genehmigung des Bundestages zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, dass sie bei Begehung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen werden. Die Genehmigung des Bundestages ist ferner bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit von Abgeordneten erforderlich. Um Abgeordnete zur Verantwortung ziehen zu können, muss also die Staatsanwaltschaft zur Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen ein Ersuchen um Aufhebung der Immunität an den Bundestagspräsidenten richten. Dieser leitet es unmittelbar an den 1. Ausschuss weiter.

Seit 1969 hat der Bundestag in jeder Wahlperiode erneut einen Beschluss über die Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundestages gefasst, mit dem der Bundestag grundsätzlich die Durchführung von Ermittlungsverfahren gegen Mitglieder des Bundestages wegen Straftaten genehmigt, es sei denn, dass es sich um Beleidigungen politischen Charakters handelt. Allerdings ist vor Einleitung eines Ermittlungsverfahrens dem Bundestagspräsi-

dentem und, soweit nicht Gründe der Wahrheitsfindung entgegenstehen, dem betroffenen Mitglied des Bundestages Mitteilung zu machen. Auf diese Weise ist praktisch die Genehmigung zur Strafverfolgung erteilt, jedoch nicht für die Anklageerhebung, für Verhaftungen und für sonstige freiheitsentziehende oder freiheitsbeschränkende Maßnahmen wie zum Beispiel Durchsuchungen und Beschlagnahmen in Wohn- und Geschäftsräumen eines Mitglieds des Bundestages.

In den verbleibenden Immunitätsfällen legt der Ausschuss dem Bundestag eine Beschlussempfehlung vor, die grundsätzlich ohne Aussprache angenommen wird. Im Allgemeinen wird die Aufhebung der Immunität nur bei politischen Beleidigungen verweigert. Ein Problem stellen Ersuchen auf Genehmigung von Durchsuchungen von Räumen dar, die von einem Mitglied des Bundestages genutzt werden. In einem solchen Falle ist sogar schon einmal der Bundestag in der sitzungsfreien Zeit im Sommer zusammengerufen worden. Der Bundestag macht hierbei zur Auflage, dass ein Vertreter der Fraktion, der die oder der beschuldigte Abgeordnete angehört, bei der Durchsuchung zugegen ist.

Von der Immunität, die dem Schutz des Parlaments, nicht des einzelnen Abgeordneten dient, ist die so genannte Indemnität zu unterscheiden, die auf Grund von Art. 46 Abs. 1 GG alle Abgeordnete zu jeder Zeit, also auch nach Beendigung ihrer Mitgliedschaft im Bundestag, vor jeder Art von Verfolgung wegen ihrer Äußerungen oder Abstimmungen (außer verleumderischen Beleidigungen) schützt, die sie im Bundestag oder in einem seiner Ausschüsse, Fraktionen oder in anderen Gremien des Bundestages getan haben. Damit ist die Rede- und sonstige Äußerungsfreiheit der Abgeordneten im Rahmen ihrer parlamentarischen Tätigkeit dauerhaft geschützt, ohne die sie ihre Aufgaben als Volksvertreter nicht erfüllen könnten. Zum Schutz von Vertrauensverhältnissen zwischen Abgeordneten und Bürgern, die im Zusammenhang mit der Mandatsausübung entstanden sind, gewährt Art. 47 GG den Abgeordneten außerdem ein besonderes Zeugnisverweigerungsrecht und stellt ein entsprechendes Beschlagnahmeverbot für Schriftstücke auf. Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahre 2003 entschieden, dass Schriftstücke in den Räumlichkeiten des Bundestages auch bei dem Mitarbeiter eines Abgeordneten nicht beschlagnahmt werden dürfen.

Die meiste Zeit des 1. Ausschusses beanspruchen Geschäftsordnungsangelegenheiten. So ist die vom 8. Bundestag im Jahre 1980 beschlossene Neufassung der Geschäftsordnung das Ergebnis jahrelanger Beratungen des Geschäftsordnungsausschusses. Dabei hat sich der Ausschuss erfolgreich bemüht, die Neuerungen einstimmig zu beschließen; denn die Verfahrensregelungen des Bundestages sollten die Zustimmung aller Fraktionen des Hauses, also der Mehrheit und der Minderheit finden. Auf dieselbe Weise haben weitere Änderungen, in größerem Umfang zuletzt Ende 1995, Eingang in die Geschäftsordnung gefunden (Donnerstagsdebatte, Erweiterte öffentliche Ausschussberatung, s. S. 50 f.).

Der Ausschuss wird mit Streitfragen zum Verfahren des Bundestages und seiner Ausschüsse häufig befasst, denn – abgesehen von Zweifelsfragen, die während einer Plenarsitzung auftauchen und vom Präsidenten jeweils für den Einzelfall entschieden werden – obliegt die Auslegung der Geschäftsordnung dem 1. Ausschuss. Dabei wird in ständiger Praxis davon ausgegangen, dass der Ausschuss nicht zur Entscheidung von Einzelfällen befugt ist, sondern nur zur Auslegung von Vorschriften der Geschäftsordnung, wobei für die Auslegungsentscheidungen möglichst großer Konsens im Ausschuss angestrebt wird. Nach der Geschäftsordnung können der Bundestagspräsident, ein Ausschuss, eine Fraktion, ein Viertel der Mitglieder des Geschäftsordnungsausschusses oder 5 vom Hundert der Abgeordneten verlangen, dass eine vom Ausschuss beschlossene Auslegung dem Bundestag zur Entscheidung vorgelegt wird. Von dieser Möglichkeit ist bisher aber nur äußerst selten Gebrauch gemacht worden.

Der Ausschuss ist auch in die Gesetzesberatung eingeschaltet. Federführend zuständig ist er für alle Gesetze, die den Rechtsstatus des Bundestages oder seiner Mitglieder betreffen, es sei denn, es handelt sich um Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes, bei denen der Rechtsausschuss den Vortritt hat. Änderungen des Abgeordnetengesetzes oder beispielsweise die Beratung eines Untersuchungsausschussgesetzes sind Aufgabe des 1. Ausschusses. Mitberatend wird er bei den Gesetzen tätig, die seinen Zuständigkeitsbereich berühren. Das trifft beispielsweise bei Änderungen des Bundeswahlgesetzes zu.

Für die Wahlprüfung wählt der Bundestag neun Abgeordnete und neun Stellvertreter für die Dauer der Wahlperiode. Hinzu kommen

unter bestimmten Voraussetzungen weitere so genannte beratende Mitglieder, die kein Stimmrecht haben. Sie bilden den Wahlprüfungsausschuss.

Nach Artikel 41 des Grundgesetzes ist die Wahlprüfung Sache des Bundestages. Gegen die Gültigkeit einer Bundestagswahl können binnen 2 Monaten nach dem Wahltag Einsprüche beim Bundestag eingelegt werden. Außerdem können Wahlen zum Europaparlament angefochten werden. Der Wahlprüfungsausschuss berät über die einzelnen Einsprüche und kann auch Zeuginnen und Zeugen, Sachverständige und Beteiligte hören. Zu jedem Wahleinspruch legt der Ausschuss dem Bundestag eine Beschlussempfehlung mit Begründung vor, über die der Bundestag beschließt. Einzelheiten des Verfahrens regelt das Wahlprüfungsgesetz.

Zu jeder Bundestagswahl sind bisher Einsprüche eingelegt worden, oft einige Dutzend, bei einzelnen Wahlen aber auch erheblich mehr; sie führten aber bisher nicht zur Ungültigkeit der Wahl, weil sie entweder unbegründet waren oder weil die beanstandeten Vorgänge das Wahlergebnis nicht beeinflusst hätten. Gegen die Entscheidung des Bundestages ist die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig. Dieses Gericht hat bisher alle Entscheidungen des Bundestages bestätigt.

Auch dem 2. Ausschuss, dem *Petitionsausschuss*, ist durch Artikel 45c des Grundgesetzes und durch das Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes) vom 19. Juli 1975 eine besondere Stellung eingeräumt worden.

Nach Artikel 17 GG hat jedermann das Recht, Bitten und Beschwerden an den Bundestag zu senden. Unter „Bitten“ werden vor allem Vorschläge zur Gesetzgebung (Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes) verstanden. „Beschwerden“ richten sich im Allgemeinen gegen ein Handeln oder Unterlassen von Verwaltungsbehörden.

Der Präsident überweist alle Petitionen an den Petitionsausschuss. Betrifft die Petition einen Gegenstand der Beratung in einem Fachausschuss, so holt der Petitionsausschuss eine Stellungnahme des betreffenden Fachausschusses ein.

Der Petitionsausschuss berät die an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden und legt dazu dem Bundestag Sammel-

übersichten mit Beschlussempfehlungen vor, die vom Bundestag in der Regel ohne Aussprache bestätigt werden. Auf Antrag einer Fraktion kann jedoch auch eine Plenardebatte über eine einzelne Petition stattfinden. So hat jeder Petent über das Petitionsrecht die Chance, dass sich der Bundestag öffentlich mit seinem Anliegen befasst, und er (der Petent) hat Anspruch darauf, dass der Bundestag seine Eingabe überprüft und ihm die Art der Erledigung schriftlich mitteilt. Die Bearbeitung der großen Zahl der Eingaben – jährlich zwischen 14 000 und 18 500 – erfordert einen erheblichen Arbeitsaufwand, für den dem Petitionsausschuss ein Mitarbeiterstab von ca. 80 Personen zur Verfügung steht.

Zur Prüfung der Eingaben kann der Petitionsausschuss nicht nur – wie alle anderen Ausschüsse – Mitglieder der Bundesregierung zu seinen Sitzungen herbeirufen und mündliche oder schriftliche Auskünfte von der Regierung einholen. Nach dem Gesetz nach Artikel 45 c des Grundgesetzes von 1975 kann der Petitionsausschuss außerdem von der Bundesregierung, den ihr nachgeordneten Behörden und den ihrer Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Auskunft, Vorlage von Akten und Zutritt zu den Einrichtungen verlangen, Petenten, Zeugen und Sachverständige anhören oder Amtshilfe durch Gerichte und Verwaltungsbehörden in Anspruch nehmen. Im Unterschied zu einem Untersuchungsausschuss kann der Petitionsausschuss aber keine Zeuginnen oder Zeugen vereidigen.

Die Tätigkeit des Petitionsausschusses bietet nicht nur in vielen Fällen den Petenten Rat und Hilfe, sondern zeigt auch dem Bundestag, wo in Gesetzgebung und Verwaltung Fehler, Lücken oder Härten aufgetreten sind. Sie hat gelegentlich schon – ähnlich wie die Rechtsprechung der Gerichte – zu Gesetzesverbesserungen geführt.

Von der Pflicht des Petitionsausschusses zur Petitionsbehandlung gibt es jedoch Ausnahmen. So bleiben alle anonymen und wirren Eingaben unbearbeitet, ferner Eingaben, deren Behandlung in anhängige Gerichtsverfahren eingreifen könnte. Schließlich werden jährlich bis zu 10 Prozent der Eingaben an die Petitionsausschüsse der Landesparlamente überwiesen, weil sie in die Zuständigkeit der Länder fallen.

Zwei weitere Ausschüsse, deren Einsetzung das Grundgesetz vorschreibt, sind der Auswärtige Ausschuss und der Verteidigungsausschuss (Art. 45 a GG).

Der *Auswärtige Ausschuss* gehört mit z. Z. 36 Mitgliedern traditionell zu den größten Ausschüssen des Bundestages. Die Hauptaufgabe des Auswärtigen Ausschusses liegt nicht in der Beratung von Gesetzentwürfen, sondern in der parlamentarischen Kontrolle der Außenpolitik der Bundesregierung. So manche außenpolitische Debatte findet nicht in einer Plenarsitzung des Bundestages statt, sondern im Auswärtigen Ausschuss, wo die Öffentlichkeit nicht zugelassen ist und die Beratungen für vertraulich oder geheim erklärt und daher ohne Rücksicht auf internationale Reaktionen geführt werden können. Bei den wenigen Gesetzentwürfen, die dem Auswärtigen Ausschuss federführend überwiesen werden, handelt es sich meist um Zustimmungsgesetze zu außenpolitisch bedeutsamen Verträgen mit anderen Staaten.

Der Auswärtige Ausschuss setzt seit geraumer Zeit ständige Unterausschüsse ein, in der 16. Wahlperiode für:

- Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung
- Vereinte Nationen
- Globalisierung und Außenwirtschaft
- Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik

Auch der *Verteidigungsausschuss* ist nicht in erster Linie ein Gesetzgebungsausschuss; er ist vielmehr im Zusammenhang mit dem Aufbau der Bundeswehr durch Art. 45 a GG – ebenso wie der Wehrbeauftragte des Bundestages durch Artikel 45 b GG – in das Grundgesetz eingefügt worden, um eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte zu gewährleisten. Deshalb gibt Artikel 45 a Abs. 2 GG dem Verteidigungsausschuss das Recht, sich jederzeit selbst als Untersuchungsausschuss zu konstituieren. Schon ein Viertel seiner Mitglieder kann verlangen, dass der Verteidigungsausschuss eine bestimmte Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchung macht.

Für Angelegenheiten der Verteidigung kann der Bundestag deshalb auch keinen anderen Untersuchungsausschuss einsetzen, sondern nur den Verteidigungsausschuss beauftragen, sich mit einer Angelegenheit als Untersuchungsausschuss zu befassen. Der Verteidigungsausschuss hat dann die gleichen Rechte wie ein vom Bundestag gemäß Artikel 44 GG eingesetzter Untersuchungsausschuss, d. h. er kann Zeugen vorladen und vereidigen und die Vorlage von Akten verlangen. Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet. Grundsätzlich soll ein Unter-

suchungsausschuss die erforderlichen Beweise in öffentlicher Verhandlung erheben; beim Verteidigungsausschuss jedoch muss aus Sicherheitsgründen häufig unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelt werden, da sowohl vorzulegende Akten als auch Zeugenaussagen geheimhaltungsbedürftige Fragen betreffen können. Der Verteidigungsausschuss hat sich insgesamt dreizehnmal als Untersuchungsausschuss eingesetzt, zuletzt im November 2006, um u. a. Fragen zu Kontakten von Angehörigen der Bundeswehr mit einem türkischen Staatsbürger während dessen Inhaftierung durch die US-Streitkräfte zu klären.

Der Auswärtige Ausschuss, der Verteidigungsausschuss und der Innenausschuss (Beratung von Angelegenheiten der inneren Sicherheit) sind die sog. geschlossenen Ausschüsse. Bei diesen Ausschüssen ist die Teilnahme auf die ordentlichen Mitglieder und die namentlich benannten Stellvertreter und Stellvertreterinnen beschränkt, d. h. andere Abgeordnete können im Unterschied zu den sonstigen Ausschüssen an den Sitzungen dieser Ausschüsse nicht als Zuhörer teilnehmen.

Nicht zuletzt ist bei den Ausschüssen mit besonderer Stellung der *Haushaltsausschuss* zu erwähnen (s. dazu auch S. 137 f.). Er gilt als der mächtigste Ausschuss, denn er entscheidet faktisch über die Bewilligung von Haushaltsmitteln. Der Haushaltsausschuss berät alljährlich den Bundeshaushalt für das nächste Jahr und die von der Regierung vorgelegten Ergänzungs- und Nachtragshaushaltsgesetze (Haushaltsvorlagen). Die Beschlüsse des Haushaltsausschusses bedürfen zwar der Zustimmung des Bundestages, diese erfolgt aber fast ohne Ausnahme.

Im Haushaltsgesetz werden dem Haushaltsausschuss regelmäßig bestimmte Entscheidungen bei der Ausführung des Bundeshaushalts vorbehalten: er entscheidet auf Antrag des Bundesfinanzministers darüber, ob im Haushaltsplan bestimmte bewilligte Haushaltsmittel tatsächlich ausgegeben werden dürfen (so genannte qualifizierte Sperrvermerke).

Der Haushaltsausschuss befasst sich nicht nur mit dem jährlichen Bundeshaushalt, sondern hat ein Prüfungs- und Mitspracherecht bei allen Gesetzen, die mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden sind (Finanzvorlagen). Hat die Vorlage Auswirkungen auf den Haushalt, erhöht sie also den Betrag der vorgesehenen

Ausgaben oder verringert sie den Betrag der vorgesehenen Einnahmen, so prüft der Haushaltsausschuss, ob die vorgesehene Maßnahme mit der Haushaltslage vereinbar ist. Verneint er dies und wird er vom Bundestag bestätigt, so kann der Gesetzentwurf nicht weiter beraten werden. Diese Prüfung durch den Haushaltsausschuss soll möglichst verhindern, dass die Bundesregierung von ihren Rechten nach Artikel 113 des Grundgesetzes Gebrauch macht. Auf Grund dieser Bestimmung hat die Bundesregierung die Möglichkeit, das In-Kraft-Treten eines Ausgaben erhöhenden oder Einnahmen mindernden Gesetzes zu verhindern oder zunächst einmal die erneute Beratung eines solchen Gesetzes zu verlangen, weil sie dieses Gesetz finanziell nicht für vertretbar hält. Tatsächlich hat die Bundesregierung von diesen Möglichkeiten noch nie Gebrauch gemacht. In der Praxis wird die Frage, wie Mehrausgaben oder Mindereinnahmen gedeckt werden können, bei der Beratung des betreffenden Gesetzes im Haushaltsausschuss zwischen den Abgeordneten und Vertretern des Finanzministeriums geklärt.

Mit dem zunehmenden Einfluss technischer Entwicklungen auf alle Lebensumstände des Menschen und seine Umwelt ist auch dem Bundestag in stärkerem Maße technologiepolitische Verantwortung zugewachsen. Um dieser Herausforderung gerecht zu werden, unterhält er seit 1990 ein neues Instrument der Wissensbeschaffung und Entscheidungsvorbereitung. Er hat den *Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung* mit der Initiierung und politischen Steuerung von Technikfolgenanalysen beauftragt. Die wissenschaftlichen Analysen werden vom Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) durchgeführt. Es wird vom Forschungszentrum Karlsruhe betrieben und ab September 2003 vom Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung auf der Basis eines Kooperationsvertrages unterstützt. Die Analysen des TAB beschäftigen sich u.a. mit den Themen: „Biometrische Identifikationssysteme“ und „Stand und Perspektiven der Nanotechnologie“. Ziel solcher Untersuchungen ist es, dem Parlament Erkenntnisse zu vermitteln, die es zur Wahrnehmung seines aktiven Gestaltungsauftrages auch auf dem technologiepolitischen Felde benötigt. Derartige Einrichtungen bestehen in zahlreichen Parlamenten. Sie haben sich auf europäischer Ebene im „European Parliamentary Technology Assessment Network (EPTA)“ zusammengeschlossen. Das TAB informiert im Internet unter [www.tab.fzk.de](http://www.tab.fzk.de) über seine Arbeit.



Eine herausgehobene Bedeutung hat der *Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*. Im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht Ende 1992 wurde seine Einsetzung in Art. 45 des Grundgesetzes festgeschrieben. Seine Besonderheit liegt darin, dass er – auf Grund einer entsprechenden Ermächtigung im Einzelfalle durch das Plenum – „die Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung nach Art. 23 Grundgesetz“ wahrnehmen kann (s. auch S. 60 f. und 108 f.).

Es handelt sich dabei um Stellungnahmen zu Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Union, über die die Bundesregierung im Europäischen Rat mit zu beschließen hat, deren Standpunkt jedoch zuvor mit dem Bundestag abzustimmen ist. Das Parlament soll durch den Europaausschuss jederzeit – auch außerhalb seiner Sitzungswochen – zu rascher Willensbildung befähigt sein.

### ► **Andere Ausschüsse und Gremien**

Außer den ständigen Ausschüssen kann – oder muss – der Bundestag eine Reihe anderer Ausschüsse, Kommissionen und Gremien bilden, die sich nach Zusammensetzung, Aufgabe und Arbeitsweise von den ständigen Ausschüssen deutlich unterscheiden.

Nach Artikel 44 des Grundgesetzes kann der Bundestag zur Untersuchung bestimmter Vorfälle einen *Untersuchungsausschuss* einsetzen. Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder ist der Bundestag verpflichtet, einen solchen Untersuchungsausschuss ins Leben zu rufen. Dies ist ein besonders wichtiges Minderheitsrecht, das vor allem von der jeweiligen Opposition zur Prüfung behaupteter Missstände in Regierung und Verwaltung bzw. behaupteten Fehlverhaltens von Politikerinnen und Politikern angewandt wird.

Die Rechte und das Verfahren des Untersuchungsausschusses wurden erst spät, nämlich im Jahre 2001, durch Bundesgesetz geregelt.

Die Antragsteller haben in ihrem Antrag das Beweisthema konkret und präzise zu beschreiben. Im Einsetzungsbeschluss bestimmt der Bundestag auch die Zahl der Ausschussmitglieder. Im Allgemeinen werden kleine Untersuchungsausschüsse gebildet, in der Vergangenheit vielfach mit nur fünf oder sieben Mitgliedern. Ein Untersuchungsausschuss hat das Recht, Zeugen und Zeuginnen vorzuladen, von der Bundesregierung die Aussagegenehmigung für

ihre Beamtinnen und Beamten und die Vorlage von Akten zu fordern. Aussagegenehmigung und Aktenvorlage können nur verweigert werden, wenn dies dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ernstlich gefährden oder erheblich erschweren würde. Untersuchungsausschüsse müssen grundsätzlich in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erheben, z. B. Zeugen vernehmen.

Das Ergebnis fasst der Untersuchungsausschuss in einem Bericht an das Plenum zusammen. Wenn die Bewertung der Untersuchung zwischen Koalition und Opposition, wie meist, umstritten ist, enthält der Bericht ein Mehrheits- und ein Minderheitsvotum.

In der laufenden 16. Wahlperiode ist bisher ein solcher Untersuchungsausschuss eingesetzt worden. Gegenstand der Untersuchung sind Vorgänge im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des internationalen Terrorismus.

Von den Untersuchungsausschüssen sind die *Enquete-Kommissionen* zu unterscheiden. Sprachlich bedeutet das Wort Enquete-Kommission nichts anderes als Untersuchungsausschuss. Während sich diese aber ausschließlich aus Mitgliedern des Bundestages zusammensetzen und mit der Untersuchung von öffentlichen Affären beauftragt sind, setzen sich Enquete-Kommissionen aus Mitgliedern des Bundestages und aus Sachverständigen zusammen. Aufgabe der Enquete-Kommissionen ist es, zu dem ihnen aufgetragenen Thema das relevante Material möglichst umfassend zusammenzutragen und dadurch gesetzgeberische Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe vorzubereiten. Die Sachverständigen haben in einer Enquete-Kommission die gleichen Rechte wie die Abgeordneten. Der Bericht, den auch Enquete-Kommissionen zu erstatten haben, endet nicht wie bei den Ausschüssen mit einer Beschlussempfehlung an den Bundestag. Vielmehr müssen Vorschläge, die im Bericht einer Enquete-Kommission enthalten sind, aus der Mitte des Parlaments oder von der Bundesregierung aufgegriffen und als Gesetzentwurf oder Antrag eingebracht werden, wenn der Bundestag dazu etwas beschließen soll.

Mit den Enquete-Kommissionen hat sich der Bundestag neben den Anhörungen eine weitere Möglichkeit geschaffen, externen Sach-

verstand zu nutzen. Davon unberührt bleibt der Bundesregierung die Möglichkeit, ihrerseits Sachverständigen-Kommissionen einzusetzen, wie z. B. die Parteienrechtskommission, die Wahlrechtskommission.

In der jetzigen 16. Legislaturperiode ist bisher eine Enquete-Kommission eingesetzt worden. Die aus 11 Abgeordneten und 11 Sachverständigen bestehende Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“, die die Arbeit der gleichnamigen Enquete-Kommission der vergangenen, vorzeitig beendeten 15. Wahlperiode fortsetzen sollte, hat im Dezember 2007 ihren Schlussbericht vorgelegt.

Ein parlamentarisches Gremium besonderer Art ist der *Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung*. Er wurde erstmals während der 15. Wahlperiode eingerichtet und zu Beginn der 16. Wahlperiode neu eingesetzt. Seine Aufgabe ist die parlamentarische Begleitung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Darüber hinaus soll das Gremium eigene Impulse in der Nachhaltigkeitsdebatte geben. Der Parlamentarische Beirat kann die Schwerpunkte seiner Beratungen wählen und diese dem jeweils federführenden Ausschuss in Berichten und Empfehlungen zur Beratung vorlegen. Das Gremium, dem in der 16. Wahlperiode 20 Abgeordnete als ordentliche Mitglieder angehören, legt dem Bundestag alle zwei Jahre einen Bericht über seine Arbeit vor.

Ähnlich konzipiert ist der Parlamentarische Beirat zu Fragen der Ethik insbesondere in den Lebenswissenschaften (Ethikbeirat), dessen Einrichtung der Bundestag im April 2007 beschlossen hat. Der Ethikbeirat ist mit der parlamentarischen Begleitung der Debatten des Deutschen Ethikrates und damit der Verzahnung und Zusammenführung von ethischer Sachkompetenz und parlamentarischer Arbeit betraut.

Art. 94 GG schreibt vor, dass die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt werden. Im Unterschied zum Bundesrat wählt der Bundestag die von ihm zu berufenden Richterinnen und Richter nicht unmittelbar, sondern mit Hilfe eines *Wahlausschusses*. Nach dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz wählt der Bundestag dazu zwölf seiner Mitglieder nach den Regeln der Verhältniswahl in den Wahlausschuss. Nach dieser Wahl können die Fraktionen die Zusammensetzung des Wahlausschusses nicht mehr ändern. Damit

ist es ausgeschlossen, dass bei diesen sehr bedeutsamen Wahlen „Einzelfallmehrheiten“ gebildet werden können.

Zur Wahl einer Bundesverfassungsrichterin oder eines Bundesverfassungsrichters ist die Zweidrittelmehrheit des Wahlausschusses – also mindestens acht Stimmen – erforderlich. Eine solche Zweidrittelmehrheit ist in aller Regel nur zu erreichen, wenn auch die Opposition die Kandidaten mitwählt. Dies sichert ihr einen beachtlichen personellen Einfluss bei der Auswahl der Kandidaten. Die anderen acht Richter und Richterinnen des Bundesverfassungsgerichts werden vom Plenum des Bundesrates, ebenfalls mit Zweidrittelmehrheit, gewählt.

Zur Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes ist nach dem Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes das *Parlamentarische Kontrollgremium* (PKGr) zuständig. Der Bundestag kann die Zahl der Mitglieder, die Zusammensetzung und die Arbeitsweise des Parlamentarischen Kontrollgremiums selbst bestimmen. Es besteht aus neun Abgeordneten. Das Gremium kann von der Bundesregierung eine umfassende Unterrichtung über die allgemeine Tätigkeit der Nachrichtendienste des Bundes und über Vorgänge von besonderer Bedeutung verlangen. Die Bundesregierung muss auch Einsicht in Akten und Dateien geben sowie die Anhörung von Mitarbeitern der Dienste gestatten und Besuche bei den Diensten ermöglichen. Die Bundesregierung kann eine Unterrichtung nur verweigern, wenn dies aus zwingenden Gründen des Nachrichtenzugangs oder aus Gründen des Schutzes von Persönlichkeitsrechten Dritter notwendig oder der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung betroffen ist. Das Gremium kann auch einen Sachverständigen für die Durchführung von Untersuchungen beauftragen. Das Parlamentarische Kontrollgremium übt seine Tätigkeit auch nach Ende der Wahlperiode aus, bis der neu gewählte Bundestag wieder ein Parlamentarisches Kontrollgremium eingesetzt hat.

Neben der Kontrolle der Nachrichtendienste obliegen dem Parlamentarischen Kontrollgremium auch Kontrollaufgaben auf Grund des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz – G 10). So bestellt es nach Anhörung der Bundesregierung für die Dauer einer Wahlperiode die „G 10-Kommission“, deren Mitglieder nicht Mitglieder des Bundestages sein müssen.

Die Nachrichtendienste dürfen von dem Mittel der Post- und Kommunikationskontrolle nur unter den Voraussetzungen, die im Artikel 10-Gesetz aufgeführt sind, Gebrauch machen. Jede Maßnahme muss von einem vom Bundeskanzler beauftragten Bundesminister angeordnet werden. Der zuständige Bundesminister muss in größeren Zeitabständen, mindestens halbjährlich, auch das Parlamentarische Kontrollgremium über die Beschränkungsmaßnahmen unterrichten, und die G 10-Kommission entscheidet über die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Maßnahmen. Erklärt die G 10-Kommission eine Anordnung für unzulässig oder nicht notwendig, ist sie unverzüglich aufzuheben, sofern sie wegen Gefahr im Verzuge bereits vollzogen wurde. Die G 10-Kommission wird hier anstelle einer gerichtlichen Nachprüfung tätig, da diese Maßnahmen vom Allgemeinen Rechtsschutz ausgenommen sind.

Der G 10-Kommission kommen darüber hinaus Entscheidungskompetenzen für Maßnahmen der Nachrichtendienste nach dem Anfang 2002 in Kraft getretenen Terrorismusbekämpfungsgesetz zu (z.B. Konteneinsicht, Auskunft über Telekommunikationsverbindungsdaten, Auskünfte bei Luftfahrtunternehmen). Auch über diese Maßnahmen ist das Parlamentarische Kontrollgremium in Abständen von höchstens sechs Monaten zu unterrichten.

Eine gleichartige Problematik wie bei den Nachrichtendiensten ergibt sich aus der Befugnis des Zollkriminalamts, zur Verhütung von Straftaten nach dem Außenwirtschaftsgesetz oder dem Kriegswaffenkontrollgesetz das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis – wenn auch durch Anordnung eines Landgerichts – in Einzelfällen aufheben zu können. Um auch hier die parlamentarische Kontrolle sicherzustellen, ist nach § 23 c Abs. 8 Zollfahndungsdienstgesetz ein Gremium aus neun Mitgliedern des Bundestages zu bestellen, dem der Bundesminister der Finanzen in Abständen von höchstens sechs Monaten über Eingriffe in das Grundrecht nach Art. 10 GG zu berichten hat.

Zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wurde durch eine Änderung des Art. 13 GG der Einsatz technischer Mittel zur akustischen Überwachung von Wohnungen zum Zwecke der Strafverfolgung ermöglicht. Die Intensität des Grundrechtseingriffs gebietet eine parlamentarische Kontrolle, die von einem aus neun Mitgliedern des Bundestages bestehenden Gremium auf der Grundlage von Berichten der Bundesregierung erfolgt.

## ► Der Wehrbeauftragte des Bundestages

Auf Grund des 1956 mit der Wehrverfassung ins Grundgesetz eingefügten Artikels 45 b GG wird der Wehrbeauftragte als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle über die Bundeswehr berufen. Seine Berufung und seine rechtliche Stellung sind durch das Wehrbeauftragtengesetz geregelt. Der Wehrbeauftragte wird vom Bundestag in geheimer Wahl auf die Dauer von fünf Jahren gewählt. Seine Wahl bedarf der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, mindestens also 307 Stimmen derzeit.

Der Wehrbeauftragte wird selbstständig tätig, wenn ihm Umstände bekannt werden, die auf eine Verletzung der Grundrechte der Soldaten oder Soldatinnen oder der Grundsätze der inneren Führung schließen lassen. Er wird ferner zur Prüfung bestimmter Vorgänge nach Weisung des Bundestages oder des Verteidigungsausschusses tätig. Er hat das Recht, jederzeit unangemeldet Truppenbesuche durchzuführen und bei dieser Gelegenheit Auskunft von den Vorgesetzten zu verlangen und in Abwesenheit der Vorgesetzten Gespräche mit Soldaten zu führen. Er ist der „Ombudsmann“ der Soldaten und Soldatinnen, eine zusätzliche Petitionsinstanz neben dem Petitionsausschuss des Bundestages nach Art. 17, 45 c GG.

Der Wehrbeauftragte erstattet jährlich dem Bundestag einen Bericht über seine Tätigkeit. Er kann außerdem Einzelberichte erstatten. Seine Berichte werden vom Bundestagspräsidenten dem Verteidigungsausschuss zur Beratung überwiesen; dieser wiederum erstattet dem Bundestagsplenum Bericht. Der Bericht des Wehrbeauftragten wird regelmäßig auch im Bundestag debattiert. Dabei erteilt der Präsident dem Wehrbeauftragten das Wort, wenn es von einer Fraktion oder von anwesenden 5 vom Hundert der Abgeordneten, derzeit also mindestens 31 Abgeordneten, verlangt worden ist. Dass dies alljährlich geschieht, entspricht inzwischen einer langjährigen Übung des Bundestages.

## Plenarsitzungen des Bundestages

### ► Debatten

In den Plenarsitzungen werden die Beschlüsse gefasst, die in den Fraktionen und Ausschüssen vorbereitet wurden. Mit diesen

Beschlüssen trifft der Bundestag seine verbindlichen politischen Entscheidungen, meist in der Form von Gesetzen oder Entschlüssen. Kernstück der Plenarsitzungen sind die Debatten. Zwar wird zu manchen Tagesordnungspunkten, vor allem vor politisch unstrittigen Entscheidungen, schon im Ältestenrat vereinbart, dass keine Aussprache stattfinden soll; in diesen Fällen wird sofort abgestimmt: entweder über die Überweisung einer Vorlage oder über ihre Annahme oder Ablehnung (zur Gesetzesberatung siehe Seite 76 ff.). Aber im Übrigen reiht sich in einer Plenarsitzung in der Regel eine Debatte an die andere.

Der amtierende Präsident eröffnet die Sitzung und ruft den ersten Tagesordnungspunkt auf. Ist es ein Gesetzentwurf oder ein Antrag, so gibt er zu Beginn der Aussprache einem Mitglied der Regierung zur Einbringung, einem Antragsteller, einer Antragstellerin zur Begründung oder – ausnahmsweise – auch einer Berichterstatterin oder einem Berichterstatter das Wort, sofern es gewünscht wird. Danach erteilt der Sitzungspräsident weiteren Rednern das Wort.

Die Gesamtberatungsdauer für jeden Verhandlungsgegenstand wird in der Regel übereinstimmend zwischen allen Fraktionen im Ältestenrat festgelegt und vom Bundestag bestätigt. Kommt es ausnahmsweise nicht zu einer Vereinbarung im Ältestenrat, so beschließt der Bundestag – meist nach einer kurzen Geschäftsordnungsdebatte – die Beratungsdauer von sich aus.

Die Verteilung der Redezeit auf die einzelnen Fraktionen erfolgt regelmäßig (nicht bei den Kurzdebatten; s. dazu S. 49) nach einem festen Schlüssel, nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen. So stehen in der 16. Legislaturperiode von einer Stunde Redezeit den Fraktionen der CDU/CSU und der SPD je 19 Minuten, der FDP 8 Minuten und den Fraktionen Die Linke. und Bündnis 90/Die Grünen je 7 Minuten zu. Innerhalb dieses Rahmens bestimmen die Fraktionen selbst, welches ihrer Mitglieder wie lange zu einem bestimmten Gegenstand reden soll. Die Fraktionsgeschäftsführerinnen oder Fraktionsgeschäftsführer teilen die einzelnen Redezeiten dem amtierenden Präsidenten mit, der an diese Vorgaben gebunden ist.

Die Mitglieder der Bundesregierung und des Bundesrates haben gemäß Artikel 43 Abs. 2 Satz 2 GG ein grundsätzlich unbegrenztes Rederecht. In der Praxis werden jedoch die von ihnen in Anspruch genommenen Redezeiten auf die Redezeit der entsprechenden

Fraktionen angerechnet, so dass sich das Gesamtverhältnis zwischen den Redezeiten der Fraktionen in der Regel nicht verändert.

Der amtierende Präsident bestimmt – im Rahmen der von Ältestenrat und Fraktionen getroffenen oben beschriebenen Festlegungen – die Reihenfolge der Redner und Rednerinnen. Die Geschäftsordnung führt Gesichtspunkte auf, die von ihm dabei zu beachten sind:

„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.“

Eine wichtige Aufgabe des amtierenden Präsidenten ist es, die Einhaltung der dem einzelnen Redner zur Verfügung stehenden Redezeit zu überwachen. Überschreiten Abgeordnete ihre Redezeit, so soll ihnen der Präsident nach einmaliger Mahnung das Wort entziehen.

Ist die Gesamtberatungsdauer zu einem Verhandlungsgegenstand abgelaufen, so schließt der Präsident nach Beendigung der Ausführungen des letzten Redners, der letzten Rednerin die Aussprache und ruft in der Regel die Abstimmung auf. Selbstverständlich ist der Bundestag frei, eine Verlängerung der Beratungsdauer zu beschließen, wenn er hierfür ein Bedürfnis sieht, was aber praktisch kaum vorkommt.

Nach Ablauf der vom Bundestag beschlossenen Beratungsdauer kann der Präsident weitere Wortmeldungen ohne Billigung des Hauses nicht mehr akzeptieren. Ist ausnahmsweise ein solches festes Debattenende nicht beschlossen worden, so muss der Präsident weiteren Abgeordneten, die sich zu Wort melden, auch das Wort erteilen, bis entweder keine Wortmeldungen mehr vorliegen oder von einer Fraktion Vertagung oder Schluss der Aussprache beantragt wird. Wird beides beantragt, so geht der Schlussantrag dem Vertagungsantrag vor. Ein Antrag auf Schluss der Aussprache darf jedoch erst zur Abstimmung gestellt werden, wenn jede Fraktion mindestens einmal zu Wort gekommen ist. Von diesen Möglichkeiten ist jedoch seit vielen Jahren kein Gebrauch mehr gemacht worden.

Es gibt nach Art und Dauer verschiedene Formen von Debatten. Von Interesse sind vor allem die so genannten „*großen Debatten*“.



Sie schließen sich meist an Regierungserklärungen an. Bei bedeutenden, umstrittenen Gesetzentwürfen stehen sie am Beginn der zweiten Beratung. Auch Große Anfragen können Anlass zu großen Debatten geben, und schließlich kann selbst ein besonders umstrittener Antrag (mit einer politischen Willensäußerung des Bundestages als Inhalt) eine solche Debatte auslösen. Einen festen Platz in der Arbeit des Plenums nehmen schließlich die alljährlichen Debatten bei der Einbringung und der Verabschiedung des Bundeshaushalts ein.

Bei derartigen Debatten wird die Gesamtberatsungsdauer oft nicht genau auf die Minute, sondern nur ungefähr festgelegt. So wird z. B. über die erste Regierungserklärung eines neu gewählten Kanzlers und über den Bundeshaushalt meist mehrere Tage lang debattiert. Dann wird die Dauer nach Tagen bestimmt und eine ungefähre Zeit für die Dauer der Debatte an jedem Tag vereinbart.

Diese „großen Debatten“ finden die besondere Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit; dies mit Recht. Denn hier wird um zentrale Fragen der Politik, oft mit direkten Auswirkungen für jeden von uns, gerungen und über sie entschieden. Mitunter erlebt man dabei auch eine „Sternstunde des Parlaments“.

Darüber darf jedoch nicht vergessen werden, dass das Parlament in erster Linie viel Detailarbeit verrichten muss. Zur Bewältigung dieses großen Pensums sind verschiedene Arten zeitlich sehr begrenzter Debatten eingeführt worden. Dazu gehört auch die *Kurzdebatte*, bei der alle Rednerinnen und Redner auf 5 oder 10 Minuten Redezeit beschränkt sind und nur ein oder zwei je Fraktion, dazu noch ein Regierungsvertreter, sprechen dürfen. In den letzten Jahren wurde allerdings bei Debatten mit kurzer Gesamtdauer (z. B. 1 Stunde oder weniger) die Redezeit in der Regel proportional (s. S. 47) verteilt. Auf diese Weise können zahlreiche Tagesordnungspunkte an einem vollen Sitzungstag, der von 9 Uhr morgens bis 20 oder 21 Uhr oder auch länger dauert, beraten werden. Solche Debatten dienen in erster Linie der öffentlichen Darlegung der Ansichten der Fraktionen zu den Vorlagen.

Da die Reden oft sehr spezielle fachliche Fragen behandeln und dementsprechend gründlich vorbereitet sind, ist es verständlich, dass diesen Debatten keine besondere Spontaneität anhaftet und auch das Interesse der nicht fachkundigen Abgeordneten meist ge-

ring ist. Hinzu kommt, dass die Abgeordneten häufig die Argumente schon mehrfach in ihrer Fraktion und in öffentlichen Erklärungen gehört haben. Schon von daher ist es zu erklären, dass sich oft nur wenige Abgeordnete im Plenarsaal befinden.

Aber selbst bei großen Debatten muss die Öffentlichkeit Verständnis dafür haben, dass die Abgeordneten nicht vier Stunden am Vormittag und noch länger am Nachmittag und Abend hintereinander im Plenarsaal sitzen können.

Sie haben nämlich während einer Sitzungswoche in Berlin eine Vielzahl anderer Aufgaben, deren Bewältigung die Bürgerinnen und Bürger – zu Recht – von ihnen erwarten.

Zu ihren Pflichten gehören neben der Teilnahme an Beratungen und Abstimmungen im Plenum des Deutschen Bundestages und in seinen Ausschüssen die Teilnahme an Sitzungen der eigenen Fraktion, deren Arbeitsgruppen und Arbeitskreisen, die Lektüre von politischen und Fachzeitschriften, das Studium von Akten, Anträgen und Gesetzesentwürfen, ggf. die Vorbereitung eigener Ansprachen und Debattenbeiträge, Telefonate, die Erledigung von Post aus den verschiedensten Kreisen der Bevölkerung, insbesondere auch aus dem Wahlkreis, politische Gespräche mit Bürgern, anderen Abgeordneten und Interessenvertretern und vieles mehr. Angesichts dieser Aufgabenfülle muss es den einzelnen Abgeordneten überlassen bleiben, bei welchen Tagesordnungspunkten sie ihre Teilnahme an einer Plenarsitzung für wichtig halten. Es führt daher zu Trugschlüssen, wenn die Besetzung des Plenums als Vergleichsmaßstab für das Pflichtbewusstsein, Engagement, Interesse oder die Leistung der Mitglieder des Deutschen Bundestages genommen wird.

Dennoch bleibt der Eindruck des schwach besetzten Plenarsaales auf die Öffentlichkeit weithin bestimmend und somit für den Bundestag unbefriedigend. Dieser ungünstige Eindruck ist auch argumentativ schwer nachhaltig zu beeinflussen. Der Bundestag hat daher im Rahmen der Parlamentsreform 1995 eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, die den Plenarbetrieb nach außen und nach innen attraktiver machen sollen. Hier die wichtigsten:

1. Grundlegende, zentrale Themen werden jeweils am Donnerstag einer Sitzungswoche bei regelmäßiger Live-Übertragung durch die Medien ca. 4–6 Stunden diskutiert (sog. „*Donnerstags-Debatte*“). Während dieser Zeit finden keine Sitzungen anderer

Gremien statt. Die Zeit für diese Grundsatzdebatten wird als „Kernzeit“ bezeichnet. Die Redezeit soll in aller Regel auf ca. 10 Minuten begrenzt werden, um möglichst vielen Abgeordneten eine Chance zum Vortrag zu geben; letzteres wird in der parlamentarischen Praxis aber häufig nicht eingehalten.

2. Die Möglichkeit, die *Sitzung bei ungenügender Teilnahme zu unterbrechen*, wird erweitert, indem nicht nur eine Fraktion oder 5 % der Mitglieder die Beschlussfähigkeit bezweifeln können, sondern auch der Sitzungspräsident im Einvernehmen mit den Fraktionen die Sitzung unterbrechen kann, wenn bei Kernzeit-Debatten eine Anwesenheit von weniger als 25 % der Mitglieder des Bundestages festgestellt wird.
3. Die Plenarsitzungen sollen von fachspezifischen Themen, die vornehmlich für Fachkreise bestimmt sind, entlastet werden, ohne damit allerdings in die Nichtöffentlichkeit der meisten Ausschusssitzungen zu verschwinden. Daher wurde die Debatteform der *Erweiterten öffentlichen Ausschussberatung* geschaffen (§ 69a GOBT). Hier können die an einer entsprechenden Vorlage federführend und mitberatend beteiligten Ausschüsse eine gemeinsame öffentliche Debatte führen, die mit einer Abstimmung über eine Beschlussempfehlung an das Plenum abschließt. Der Vorsitz wird in dieser Debatte von dem Vorsitzenden des federführenden Ausschusses wahrgenommen. Derartige Fachdebatten treten an die Stelle der 2. Lesung von Gesetzentwürfen, so dass dann im Plenum nur noch die Schlussabstimmung über die in der „kleinen Debatte“ beschlossenen Empfehlungen stattfinden muss. Das Verfahren hat in der Vergangenheit noch nicht den erhofften Anklang gefunden. Es wäre wünschenswert, wenn die in Berlin bestehenden Möglichkeiten, aus mehreren technisch entsprechend ausgestatteten Sitzungssälen Erweiterte öffentliche Ausschussberatungen live und in voller Länge im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages zu übertragen und das so produzierte Bildmaterial zugleich allen interessierten Fernsehanstalten anzubieten, zur größeren Attraktivität dieser Debatteform beitragen würden.

Eine besondere Form der Debatte ist die „Aussprache zu Themen von allgemeinem aktuellem Interesse“, die so genannte *Aktuelle Stunde*. Ursprünglich war sie eingeführt worden, um den Abgeordneten, die mit einer Antwort der Bundesregierung auf eine Frage in

der Fragestunde nicht zufrieden waren, sie als ausweichend oder jedenfalls nicht ausreichend betrachteten, eine Gelegenheit zur weiteren Diskussion zu geben. Inzwischen sind die Möglichkeiten, ein Thema von allgemeinem aktuellen Interesse in dieser Weise aufzugreifen, verselbständigt worden: Eine Aktuelle Stunde findet heute auch dann statt, wenn sie im Ältestenrat vereinbart oder wenn sie von einer Fraktion oder von 5 vom Hundert der Abgeordneten, derzeit also von mindestens 31 Abgeordneten, verlangt wird.

Dass der Bundestag kurzfristig über aktuelle Themen debattiert, ist gewiss zu begrüßen. Doch führt ein allzu häufiger Gebrauch und die damit verbundene Erörterung auch wenig geeigneter Themen leicht zur Entwertung dieser parlamentarischen Debattenform. Pro Sitzungstag kann nur eine Aktuelle Stunde stattfinden; eine weitere Aktuelle Stunde zu einem anderen Thema müsste gegebenenfalls auf den folgenden Sitzungstag verlagert werden.

Die Aktuelle Stunde ist durch zwei Besonderheiten gekennzeichnet: erstens durch den Grundsatz der Begrenzung auf insgesamt eine Stunde und zweitens durch die Begrenzung der Redezeit jedes einzelnen Redners auf 5 Minuten. Die Bundesregierung hat sich grundsätzlich bereit erklärt, sich bei Debattenbeiträgen ihrer Mitglieder ebenfalls an die 5-Minuten-Grenze zu halten. Da einem Regierungsmitglied jedoch – wegen des verfassungsrechtlich garantierten Rederechts der Regierungs- und Bundesratsvertreter (Artikel 43 Abs. 2 Satz 2 GG) – das Wort nicht entzogen werden kann, sieht die Geschäftsordnung vor, dass eine Fraktion die Eröffnung einer hinsichtlich Dauer und Redezeit unbeschränkten Debatte verlangen kann, wenn ein Regierungsmitglied länger als 10 Minuten redet. Anlass dafür war eine Rede des Bundeskanzlers von 27 Minuten Dauer in der Aktuellen Stunde am 15. Februar 1979. Der Vorteil der Aktuellen Stunde liegt, wie schon erwähnt, in der Möglichkeit des Parlaments, zu aktuellen Fragen rasch Stellung zu nehmen. Die Kürze der Redezeit bedeutet jedoch oft einen gewichtigen Nachteil. In 5 Minuten können zwar manche Gedanken geäußert, aber kaum schwierige Probleme zusammenhängend dargestellt werden.

Eine neue Form des Dialogs zwischen Parlament und Regierung wird seit 1988 praktiziert und hat 1990 auch Eingang in die Geschäftsordnung gefunden: *Die Befragung der Bundesregierung*. Der Bundestag wollte eine Möglichkeit schaffen, sich über die

wöchentlichen Beratungen des Bundeskabinetts im unmittelbaren Anschluss an dessen Sitzungen zu unterrichten. Daher findet in Sitzungswochen mittwochs um 13 Uhr eine Befragung der Bundesregierung statt. Hier können die Abgeordneten an die im Plenum anwesenden Mitglieder der Bundesregierung Fragen zur vorangegangenen Kabinettsitzung, aber auch zu anderen aktuellen politischen Themen stellen. Für diesen Dialog ist eine Regeldauer von 30 Minuten vorgesehen.

In dem Bestreben, die Plenardebatte zu verlebendigen und den spontanen Austausch von Argumenten und Positionen zu fördern, ist nach Erprobung 1990 die Möglichkeit einer Zwischenbemerkung – *Kurzintervention* – während oder am Ende eines Debattenbeitrages in die Geschäftsordnung aufgenommen worden. Über das Instrument der Zwischenfrage hinaus, die nur eine direkte Frage an die Rednerin oder den Redner zulässt, kann bei der Kurzintervention eine Frage durch eine kurze Erklärung eingeleitet oder aber eine Erklärung unabhängig von einer Frage abgegeben werden. Um den Debattenzeitplan insgesamt noch in etwa einzuhalten, ist eine Kurzintervention auf 3 Minuten Dauer begrenzt. Auch wenn die Kurzintervention im Anschluss an einen Debattenbeitrag erfolgt, darf der Redner hierauf noch einmal antworten, wobei ihm ebenfalls bis zu 3 Minuten zur Verfügung stehen.

Eine zeitliche Beschränkung auf 5 Minuten gilt für mehrere Arten von Redebeiträgen und Erklärungen, die von Abgeordneten innerhalb oder außerhalb einer Debatte abgegeben werden können. So erteilt der Präsident zu einem *Geschäftsordnungsantrag* vorrangig das Wort. Ein solcher Antrag muss sich auf den zur Beratung stehenden Verhandlungsgegenstand oder auf die Tagesordnung beziehen. Das Wort zur Geschäftsordnung betrifft also ausschließlich Verfahrensfragen: die Sache, um die es in einer Debatte geht, darf dabei nicht näher behandelt werden. Aber es fällt oft schwer, das Verfahren von der Sache zu trennen.

Mit einer *Erklärung zur Aussprache* können Abgeordnete Äußerungen, die sich in der Debatte auf ihre Person bezogen haben, zurückweisen oder eigene Ausführungen richtig stellen. Das Wort hierzu wird im Allgemeinen nach Schluss, Unterbrechung oder Vertagung einer Aussprache erteilt. Der Präsident kann jedoch zur direkten Erwidern auch vorrangig das Wort während der Aussprache erteilen.

Nach Schluss der Debatte können Abgeordnete eine *Erklärung zur Abstimmung* abgeben, um ihr Verhalten in der Abstimmung zu begründen. Der Präsident soll eine solche Erklärung in der Regel vor der Abstimmung zulassen. Sie ist nur zur abschließenden Abstimmung über einen Verhandlungsgegenstand zulässig. Wird sie schriftlich abgegeben, so wird sie in den Anhang zum Stenografischen Bericht aufgenommen.

Schließlich kann der Präsident vor Eintritt in die Tagesordnung, nach Schluss, Unterbrechung oder Vertagung einer Aussprache zu einer *Erklärung außerhalb der Tagesordnung* das Wort erteilen. Der Anlass ist ihm vorher mitzuteilen. Die Erklärung darf sich nicht auf einen Punkt der Tagesordnung beziehen, sondern soll lediglich Gelegenheit geben, ein Ereignis mitzuteilen, einen tatsächlichen Vorgang darzustellen oder eine persönliche Stellungnahme zu einer den Abgeordneten oder ein politisches Ereignis betreffenden Äußerung außerhalb des Hauses abzugeben.

In einem abweichenden Sinne wird der Begriff „Erklärung“ an anderer Stelle in der Geschäftsordnung gebraucht: Bei der Beratung von Beschlussempfehlungen des Vermittlungsausschusses sowie über einen Einspruch des Bundesrates dürfen nur Erklärungen abgegeben werden, eine Aussprache ist in beiden Fällen vor der Abstimmung ausdrücklich nicht zugelassen. Die Dauer dieser Erklärungen ist zeitlich nicht begrenzt, in der Praxis beschränkt man sich jedoch in der Regel auf 5 Minuten. Der Unterschied zu Debattenbeiträgen liegt darin, dass lediglich die Position der Fraktionen zum Vermittlungsvorschlag oder zum Einspruch dargelegt werden soll, ohne jedoch auf die Erklärungen der anderen Fraktionen einzugehen. (Über die Bedeutung dieser Vorgänge im Gesetzgebungsverfahren siehe ab Seite 76).

### ► Gegenstände der Verhandlung

Der Präsident hat über jeden Verhandlungsgegenstand, der auf der Tagesordnung steht, die Aussprache zu eröffnen, wenn sie nicht unzulässig oder an besondere Bedingungen geknüpft ist. Unzulässig ist eine Aussprache z. B. bei der Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 Abs. 1 GG).

Die Beratung einer Vorlage kann in der Regel frühestens am dritten Tage nach Verteilung der Drucksache beginnen. Diese Fristbestim-

mung soll sicherstellen, dass die Abgeordneten Zeit zur Vorbereitung der Debatte haben. Von dieser Bestimmung kann aber in den meisten Fällen mit Zweidrittelmehrheit abgewichen werden.

Die Geschäftsordnung zählt in § 75 alle Vorlagen auf, die auf die Tagesordnung gesetzt oder im Zusammenhang mit Tagesordnungspunkten beraten werden können. Da Gesetzentwürfe und alle mit dem Gesetzgebungsverfahren zusammenhängenden Vorlagen später (ab S. 77) behandelt werden, wird hier nur von den sonstigen Verhandlungsgegenständen die Rede sein, sofern sie nicht schon früher erwähnt wurden.

Die Bundesregierung hat das Recht, jederzeit *Erklärungen, Berichte etc. zur Unterrichtung des Bundestages* vor dem Bundestag abzugeben, auch wenn dies nicht auf der Tagesordnung steht (Art. 43 Abs. 2 Satz 2 GG). Für solche Regierungserklärungen gilt also auch nicht die vorerwähnte Drei-Tage-Frist. Regierungserklärungen können vom Bundeskanzler, aber auch von jedem anderen Mitglied der Bundesregierung vorgetragen werden.

In aller Regel werden Regierungserklärungen im Ältestenrat oder jedenfalls so rechtzeitig angemeldet, dass sie auf die Tagesordnung gesetzt werden und die Fraktionen sich auf die Debatte, die sich fast immer daran anschließt, vorbereiten können. Für besonders wichtige Erklärungen, wie die Regierungserklärung der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers zum Amtsantritt einer neuen Bundesregierung, wird manchmal sogar eine besondere Sitzung anberaumt, wobei die – meist mehrtägige – Debatte darüber schon in dieser Sitzung beginnen kann oder erst für die folgenden Sitzungstage angesetzt wird.

Berichte der Bundesregierung und Materialien zur Unterrichtung des Bundestages kann der Bundestagspräsident, ohne sie auf die Tagesordnung zu setzen, nach Vereinbarung im Ältestenrat einem Ausschuss überweisen. Sie kommen also erst auf die Tagesordnung, wenn der Ausschussbericht darüber vorliegt. Wann eine solche schriftliche Unterrichtung durch die Bundesregierung debattiert wird und ob überhaupt eine Plenardebatte darüber stattfindet, hängt also von der politischen Bedeutung solcher Berichte ab. Die interessierte Öffentlichkeit kann jedenfalls von ihnen schon mit ihrer Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache Kenntnis nehmen.

*Anträge* von Mitgliedern des Bundestages können sehr verschiedene Inhalte haben. Sie werden als selbstständiger Punkt auf die Tagesordnung gesetzt. In den meisten Fällen handelt es sich um eine Forderung oder ein Ersuchen an die Bundesregierung, z. B. einen Gesetzentwurf zur Regelung einer bestimmten Angelegenheit vorzulegen oder bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, oder um politische Willensäußerungen.

Anträge von Abgeordneten müssen von einer Fraktion oder von 5 vom Hundert der Abgeordneten, derzeit also von mindestens 31 Abgeordneten, unterzeichnet sein, soweit die Geschäftsordnung nichts anderes vorschreibt.

Etwas anderes ist zum Beispiel für den politisch schwerwiegenden Misstrauensantrag gegen den Bundeskanzler vorgeschrieben, der auf einen Regierungswechsel zielt. Der Antrag, dem Bundeskanzler das Misstrauen auszusprechen (Artikel 67 GG), muss einen Vorschlag zur Wahl eines neuen Bundeskanzlers enthalten und von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages oder von einer Fraktion, die mindestens ein Viertel der Mitglieder umfasst, unterzeichnet sein. Der Misstrauensantrag ist also in Wirklichkeit ein Antrag, einen neuen Bundeskanzler zu wählen (so genanntes konstruktives Misstrauensvotum). Zwischen dem Antrag und der Wahl müssen 48 Stunden liegen (Artikel 67 Abs. 2 GG). Diese Wahl wird – ebenso wie die Kanzlerwahl zu Beginn der Wahlperiode (Artikel 63 GG) – als geheime Wahl durchgeführt, und die vorgeschlagene Nachfolgerin, der vorgeschlagene Nachfolger ist nur dann gewählt, wenn sie oder er die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erhält; der Bundespräsident muss dann die Ernennungsurkunde überreichen. Gleichzeitig wird der bisherige Bundeskanzler entlassen. Mit der Ernennung und der Vereidigung der Mitglieder der neuen Bundesregierung ist dann der Regierungswechsel vollzogen. Ein solcher Misstrauensantrag ist bisher zweimal gestellt worden: er scheiterte im Jahre 1972 (Rainer Barzel gegen Willy Brandt), weil Barzel nur 247 Stimmen (anstatt 249) erhielt; er war hingegen erfolgreich im Jahre 1982, als Helmut Kohl mit 256 Stimmen zum Bundeskanzler gewählt wurde und Helmut Schmidt ablöste.

Der Bundeskanzler kann aber nach Artikel 68 GG auch seinerseits die Vertrauensfrage stellen. Auch in diesem Falle müssen zwischen dem Antrag und der Abstimmung, die – im Gegensatz zur Kanzler-



wahl – offen und in namentlicher Abstimmung (siehe S. 19) durchgeführt wird, 48 Stunden liegen. Findet ein solcher Vertrauensantrag des Bundeskanzlers, den er mit der Abstimmung über ein Gesetz verbinden kann, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, „so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen 21 Tagen den Bundestag auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt“ (Artikel 68 Abs. 1 GG). Von der Möglichkeit ist schon fünfmal Gebrauch gemacht worden; zuletzt stellte Bundeskanzler Schröder die Vertrauensfrage und erhielt in der namentlichen Abstimmung am 1. Juli 2005 151 Ja- und 296 Nein-Stimmen, 148 Abgeordnete enthielten sich der Stimme. Noch am selben Tag schlug der Bundeskanzler dem Bundespräsidenten vor, den Bundestag aufzulösen. Dieser ordnete am 21. Juli 2005 die Auflösung des 15. Deutschen Bundestages und Neuwahlen für den 18. September 2005 an.

Weitere Fälle, in denen das Grundgesetz oder die Geschäftsordnung andere Mindestzahlen als 5 vom Hundert der Mitglieder vorschreibt, sind insbesondere der Antrag auf Einberufung des Bundestages (ein Drittel der Mitglieder, Artikel 39 Abs. 3 GG) und das Verlangen nach Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (ein Viertel der Mitglieder, Artikel 44 GG) oder einer Enquetekommission (ein Viertel der Mitglieder). Änderungsanträge zu Anträgen und zur zweiten Beratung von Gesetzentwürfen sowie einige Geschäftsordnungsanträge können schließlich von jedem einzelnen Mitglied des Bundestages gestellt werden.

Die Geschäftsordnung sagt, dass die vorerwähnten Anträge „grundsätzlich in einer Beratung behandelt“ werden – im Gegensatz zu Gesetzentwürfen, die in drei Beratungen, und Vertragsgesetzen, die grundsätzlich in zwei Beratungen behandelt werden.

Tatsächlich werden aber Anträge nur sehr selten in einer Sitzung erledigt. In einem solchen Falle wird der Antrag von einer Antragstellerin oder einem Antragsteller zu Beginn der Aussprache begründet, und dann wird über Annahme oder Ablehnung des Antrags abgestimmt.

Üblicherweise wird ein Antrag aber zunächst einem Ausschuss überwiesen, und dies oft ohne Aussprache. Erst wenn der Ausschussbericht auf die Tagesordnung gesetzt wird, findet häufig,

aber keinesfalls immer, eine kurze Debatte statt. Für die Beratung eines Antrags ist normalerweise der vom Ausschuss empfohlene Text die Grundlage. Dieser Text kann durchaus von dem ursprünglichen Wortlaut des Antrags abweichen.

Zu dem vom Ausschuss vorgelegten Text des Antrags können von jedem einzelnen Mitglied des Bundestages Änderungsanträge gestellt werden. Jeder einzelne Änderungsantrag kann begründet und debattiert werden, und danach wird über ihn abgestimmt. Werden Änderungsanträge angenommen, so muss über die Ausschussbeschlussempfehlung in der dadurch geänderten Fassung abgestimmt werden.

Anträge von Abgeordneten müssen – ebenso wie die Gesetzentwürfe – auf Verlangen der Antragsteller auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung gesetzt und auch beraten werden, wenn seit der Verteilung der Drucksachen mindestens drei (Zeit-)Wochen vergangen sind. Nach Ablauf von zehn Sitzungswochen können eine Fraktion oder 5 vom Hundert der Abgeordneten, derzeit also mindestens 31 Abgeordnete, verlangen, dass der Ausschuss dem Bundestag einen Bericht über den Stand der Beratungen erstattet. Dieser Bericht ist auf Verlangen auch auf die Tagesordnung zu setzen. Damit wird im ersten Fall nur den Antragstellern, bei Ausschussüberweisungen allen interessierten Abgeordneten die Möglichkeit gegeben, dafür zu sorgen, dass Anträge, die sie selbst eingebracht haben oder die sie für wichtig halten, nicht begraben werden, ohne dass sie je eine Beratung erfahren.

Anders ist das Verfahren bei *Entschließungsanträgen*, die nicht auf der Tagesordnung erscheinen, sondern als unselbstständige Vorlage zu anderen Verhandlungsgegenständen vorgelegt werden. Inhaltlich unterscheiden sich Entschließungsanträge von den eben beschriebenen Anträgen von Abgeordneten überhaupt nicht. Sie müssen auch genau wie diese von einer Fraktion oder von 5 vom Hundert der Abgeordneten, derzeit also mindestens 31 Abgeordnete, unterzeichnet sein, aber sie sind an keine Fristbestimmungen gebunden und können noch während der Beratung des Verhandlungsgegenstandes, auf den sie sich beziehen, eingebracht werden. Entschließungsanträge können nicht nur zu Gesetzentwürfen, sondern vor allem auch zum Bundeshaushalt und seinen Einzelplänen eingebracht werden, aber auch zu einer Regierungserklärung, zu Berichten der Bundesregierung, zu Großen Anfragen sowie zu EU-Vorlagen, Entschließungen des Europäischen Parlaments, Stabilitätsvorlagen und

Rechtsverordnungen. Diese Anträge werden im Allgemeinen während der Aussprache über den zugrunde liegenden Verhandlungsgegenstand begründet. In Ausnahmefällen wird die Begründung – und manchmal auch eine kurze Debatte dazu – erst vor der Abstimmung über den Entschließungsantrag gegeben. Abgestimmt wird über einen Entschließungsantrag entweder nach der Schlussabstimmung über den diesbezüglichen Verhandlungsgegenstand oder, wenn keine Schlussabstimmung stattfindet, nach Schluss der Aussprache. Über Entschließungsanträge zum Bundeshaushalt kann während der dritten Beratung abgestimmt werden. Auch zu Entschließungsanträgen sind Änderungsanträge möglich, und zwar in der gleichen Weise wie zu Anträgen (s. S. 55).

In früheren Wahlperioden war es üblich, während einer Debatte eingebrachte Entschließungsanträge zunächst einem Ausschuss zu überweisen. Weil dies manchmal von den Antragstellern als eine Art von „Beerdigung“ angesehen wurde, können nach der Geschäftsordnung Entschließungsanträge zu Vorlagen gegen den Widerspruch der Antragsteller nicht an einen Ausschuss überwiesen werden. Wird der Ausschussüberweisung widersprochen, so können eine Fraktion oder anwesende 5 vom Hundert der Abgeordneten (derzeit mindestens 31 Abgeordnete) verlangen, dass die Abstimmung auf den nächsten Sitzungstag verschoben wird, um dadurch eine nähere Prüfung und gegebenenfalls Gespräche über den Entschließungsantrag zu ermöglichen.

Die meisten *Geschäftsordnungsanträge* sind nicht an eine bestimmte Frist gebunden, und in etlichen Fällen können Anträge zur Geschäftsordnung auch von einem einzelnen Mitglied des Bundestages gestellt werden, z. B. die Anträge auf Aufsetzung oder Absetzung eines Tagesordnungspunktes. Über alle Geschäftsordnungsanträge, soweit sie nicht Minderheitenrechte betreffen, entscheidet der Bundestag durch Abstimmung. Minderheitenrechte können von der Mehrheit nicht beschnitten werden. Die Geschäftsordnung macht solche Minderheitenrechte durch das Wort „verlangen“ erkennbar. So können eine Fraktion oder anwesende 5 vom Hundert der Abgeordneten (derzeit mindestens 31 Abgeordnete) verlangen, dass über einen Verhandlungsgegenstand in namentlicher Abstimmung entschieden wird. Ebenso kann die Beschlussfähigkeit des Hauses von einer Fraktion oder von dem genannten Quorum anwesender Abgeordneter bezweifelt werden. Eine vollständige Auf-

zählung aller denkbaren Geschäftsordnungsanträge ist in diesem Rahmen nicht möglich.

Neben den Gesetzentwürfen und den Anträgen von Abgeordneten gibt es *sonstige Regierungsvorlagen*, die als Verhandlungsgegenstände auf die Tagesordnung gesetzt werden. In einigen Fällen werden sie wie Anträge behandelt; für die Behandlung anderer Regierungsvorlagen sieht die Geschäftsordnung besondere Verfahren vor. So gibt es eine Reihe von Rechtsverordnungen, die auf Grund eines Gesetzes dem Bundestag vorgelegt werden müssen. Ferner gibt es Stabilitätsvorlagen. Das sind Vorlagen der Bundesregierung gemäß § 8 Abs. 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Sie werden vom Präsidenten unmittelbar an den Haushaltsausschuss überwiesen, der sie innerhalb der auf den Eingang der Stellungnahme des Bundesrates folgenden Sitzungswoche zu beraten hat. Der Bericht des Haushaltsausschusses ist vor Ablauf einer Vier-Wochen-Frist auf die Tagesordnung zu setzen, und Änderungsanträge von Abgeordneten dürfen nur auf eine Kürzung der Ausgaben gerichtet sein.

*Unionsvorlagen* sind Vorschläge für Richtlinien und Verordnungen, Vorschläge für Entscheidungen und Beschlüsse des Rates der Europäischen Union sowie Entschließungen des Europäischen Parlaments. Die Bundesregierung ist verpflichtet, Bundestag und Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über solche Vorlagen zu unterrichten. Die Verpflichtung zur Unterrichtung ergibt sich seit der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht aus dem neu gefassten Artikel 23 des Grundgesetzes. Dieser sieht außerdem vor, dass die Bundesregierung dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der EU geben und dessen Stellungnahme bei ihren Verhandlungen berücksichtigen muss. Einzelheiten sind in dem „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ vom 12. März 1993 und in der „Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union“ geregelt. Diese am 28. September 2006 unterzeichnete Vereinbarung begründet erweiterte Unterrichtungspflichten für die Bundesregierung und verbessert die Mitwirkungsrechte des Bundestages in EU-Angelegenheiten. Der nach Artikel 45 des Grundgesetzes bestellte Ausschuss für

die Angelegenheiten der Europäischen Union kann vom Bundestag ermächtigt werden, dessen Rechte aus Artikel 23 des Grundgesetzes gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen. Er hat insoweit gegenüber den anderen Fachausschüssen eine herausgehobene Position. Diese zeigt sich auch darin, dass er in Angelegenheiten, in denen er nur mitberatend zuständig ist, für die Plenarberatung Änderungsvorschläge zu den Empfehlungen des federführenden Ausschusses machen kann. Zudem wirken im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union auch deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments mit beratender Stimme als so genannte mitwirkungsberechtigte Mitglieder mit, die vom Präsidenten des Bundestages auf Vorschlag der Fraktionen berufen werden.

Das Verfahren zur Behandlung der Unionsvorlagen und deren Entwürfe (die so genannten Unionsdokumente) ergibt sich aus den §§ 93, 93a GO-BT. Sämtliche Dokumente der EU werden von der Bundesregierung unmittelbar an das Europabüro der Bundestagsverwaltung geleitet. Die Entschließungen des Europäischen Parlaments werden von dort direkt zugesandt. Nach einer Vorklärung, welche Ausschüsse sich federführend und mitberatend mit den jeweiligen Dokumenten befassen sollen, unterbreitet der Vorsitzende des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union dem Präsidenten einen entsprechenden Vorschlag für die Ausschussüberweisung.

Grundsätzlich sind alle Ausschüsse im Rahmen ihrer sachlichen Zuständigkeit für die Beratung europäischer Angelegenheiten zuständig. Der Europaausschuss befasst sich in seiner Funktion als Integrations- und Querschnittsausschuss sowohl mit Grundsatzfragen der europäischen Integration als auch mit europäischen Vorhaben, die mehrere unterschiedliche Politikfelder berühren.

Die Bundesregierung hat den Bundestag frühzeitig, fortlaufend und in der Regel schriftlich über alle Vorhaben im Rahmen der EU zu unterrichten. Diese Berichte müssen zu allen wichtigen inhaltlichen und verfahrensmäßigen Fragen, z. B. dem Ergebnis der Subsidiaritätsprüfung und dem Beratungsstand im Europäischen Parlament, Stellung nehmen und binnen 10 Arbeitstagen nach Übersendung der Unionsdokumente vorliegen.

Zu seiner eigenen besseren Unterrichtung unterhält der Bundestag seit Anfang 2007 ein Verbindungsbüro in Brüssel. Die dort tätigen

Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung und der Fraktionen sorgen dafür, dass Abgeordnete, Ausschüsse und Fraktionen frühzeitig über politische Entwicklungen innerhalb der EU-Institutionen, geplante EU-Rechtsetzungsvorhaben und den Stand von Verhandlungen informiert sind. Denn für eine effektive Wahrnehmung der parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte kommt es entscheidend darauf an, dass sich der Bundestag mit EU-Vorhaben zu einem Zeitpunkt befasst, in dem noch Gestaltungsspielraum besteht.

Die Intensität der Beratung von Vorlagen der EU ist sehr unterschiedlich. Entwürfe wichtiger Verordnungen und Richtlinien – sowie in jüngerer Zeit auch Rahmenbeschlüsse – werden in den Ausschüssen ausführlich erörtert unter Hinzuziehung der zuständigen Regierungsvertreter und immer häufiger auch von Mitgliedern oder zumindest Vertretern der Europäischen Kommission. Zunehmend kommt es zu europapolitischen Debatten im Plenum. Allerdings wird nach wie vor die überwiegende Zahl der Vorlagen der EU in den Ausschüssen lediglich zur Kenntnis genommen. Um die Europafähigkeit des Bundestages weiter zu verbessern, gibt es derzeit Überlegungen, Verfahrensabläufe wie auch die Geschäftsordnung in EU-Angelegenheiten zu ändern.

Weitere Regierungsvorlagen, die einem besonderen Verfahren unterliegen, sind Haushaltsvorlagen (alle das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan betreffende Vorlagen) und Finanzvorlagen (z. B. Gesetzesvorlagen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für den Bund; s. S. 136 ff.).

Den Abgeordneten steht eine Mehrzahl von Möglichkeiten zur Verfügung, *Fragen an die Bundesregierung* zu richten.

Das stärkste parlamentarische Instrument, um eine Stellungnahme der Bundesregierung zu wichtigen politischen Fragen herbeizuführen und darüber dann öffentlich zu debattieren, ist die Große Anfrage. Sie war schon im Reichstag der Kaiserzeit als Interpellation bekannt und damals zunächst die einzige Möglichkeit, Fragen an die Regierung zu richten.

Große Anfragen können von einer Fraktion oder von 5 vom Hundert der Abgeordneten (derzeit mindestens 31) beim Präsidenten eingereicht werden. Der Präsident teilt sie der Bundesregierung mit. Nach Eingang der Antwort der Bundesregierung wird die Große

Anfrage auf die Tagesordnung gesetzt und debattiert. Im Allgemeinen geht es bei Großen Anfragen um Angelegenheiten von allgemeiner politischer Bedeutung. Eine Debatte muss auf Verlangen einer Fraktion oder dem genannten Quorum auch dann stattfinden, wenn die Bundesregierung die Antwort zu lange hinauszögert oder überhaupt nicht antwortet. Eine bestimmte Frist ist jedoch für die Beantwortung nicht vorgeschrieben.

Neben diesen Großen Anfragen, die stets auf eine öffentliche Debatte abzielen, gibt es die Kleinen Anfragen, die ebenfalls von einer Fraktion oder dem genannten Quorum unterzeichnet sein müssen. Der Bundestagspräsident leitet sie der Bundesregierung mit der Aufforderung zu, sie innerhalb von 14 Tagen schriftlich zu beantworten. Mit der schriftlichen Antwort der Bundesregierung ist die Kleine Anfrage erledigt. Fragen und Antworten werden jeweils als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Eine Debatte findet nicht statt. Die Kleine Anfrage ist ein geeignetes Mittel, von der Bundesregierung Detail-Informationen zu bestimmten Problemen zu erhalten.

Darüber hinaus ist jedes Mitglied des Bundestages berechtigt, kurze Einzelfragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung zu richten. Diese Fragen sind entweder zur mündlichen Beantwortung in der Fragestunde bestimmt oder zur schriftlichen Beantwortung innerhalb einer Wochenfrist. Für die Fragestunden einer Sitzungswoche kann jedes Mitglied des Bundestages zwei Fragen an die Bundesregierung richten, außerdem in jedem Monat bis zu vier Fragen zur schriftlichen Beantwortung.

In jeder Sitzungswoche werden Fragestunden mit einer Gesamtdauer von höchstens 180 Minuten durchgeführt. In der Regel findet die Fragestunde am Mittwoch einer Sitzungswoche von 13.30 bis 15.30 Uhr statt. Die Fragen müssen sich auf Bereiche beziehen, für die die Bundesregierung unmittelbar oder mittelbar verantwortlich ist. Die Fragen müssen kurz gefasst sein und eine kurze Beantwortung ermöglichen. Sie dürfen keine unsachlichen Feststellungen oder Wertungen enthalten. Die Fragen müssen bei dem Bundestagspräsidenten spätestens bis Freitag, 10.00 Uhr, vor der Sitzungswoche, in der sie beantwortet werden sollen, eingereicht werden. Diese Fristsetzung soll es ermöglichen, die Fragen noch am Freitag bis 12 Uhr der Bundesregierung zuzuleiten. Damit ist den für die Beantwortung zuständigen Ministerien eine Frist von knapp drei

Tagen gegeben, um die für die Beantwortung notwendigen Nachforschungen anzustellen. Solche Nachforschungen sind oft nicht nur im eigenen Ministerium, sondern auch bei anderen Ministerien, bei nachgeordneten Bundesbehörden und auch bei Landesregierungen notwendig.

In der Fragestunde ruft der Präsident die Frage und den Namen des Fragestellers auf. Ist dieser nicht anwesend, wird seine Frage schriftlich beantwortet, sofern er bis zum Aufruf seiner Frage beim Präsidenten darum gebeten hat. Andernfalls beantwortet die Bundesregierung die Frage nicht. Fragesteller können allerdings ihre Frage auch zurückziehen und sie für die nächste Sitzungswoche erneut einbringen, falls sie zur Zeit des voraussichtlichen Aufrufes im Plenum nicht anwesend sein können. Fragen, die während der Fragestunde einer Sitzungswoche aus Zeitmangel nicht mehr aufgerufen werden, beantwortet die Bundesregierung schriftlich; die Antwort geht gleichzeitig dem Parlamentssekretariat zu, das für die Aufnahme der Antwort in den Anhang zum Plenarprotokoll sorgt. Die bis Freitag eingegangenen Fragen werden nach den Geschäftsbereichen der Bundesregierung in einer Drucksache zusammengestellt. In der Geschäftsordnung heißt es, der Präsident bestimmt, in welcher Reihenfolge die Geschäftsbereiche aufgerufen werden.

Dazu hat sich eine seit mehreren Wahlperioden geübte Praxis herausgebildet: Zunächst ist die Reihenfolge der Geschäftsbereiche maßgebend, wie sie von der jeweiligen Bundesregierung festgelegt wird, (ein Anhalt dafür ergibt sich aus der Reihenfolge der Ausschüsse, s. S. 27 f.). Von dieser Reihenfolge ausgehend wird für den Aufruf der Geschäftsbereiche in der Fragestunde ein roulierendes System zugrunde gelegt. Begonnen wird grundsätzlich mit dem Geschäftsbereich, der dem in der vorangegangenen Fragestunde zuletzt aufgerufenen Geschäftsbereich folgt. Abweichend hiervon bildet der in der vorangegangenen Fragestunde zuletzt aufgerufene Geschäftsbereich jedoch den Anfang, wenn die dazu für die vergangene Sitzungswoche eingereichten Fragen nicht wenigstens zur Hälfte aufgerufen wurden. Im Übrigen werden Geschäftsbereiche, für die nur bis zwei Fragen eingereicht wurden, vorgezogen und zu Beginn der Fragestunde aufgerufen.

In der Fragestunde sind die Fragestellerinnen und Fragesteller berechtigt, nach der ersten Beantwortung ihrer Frage bis zu zwei Zusatzfragen zu stellen. Jedes andere Mitglied des Bundestages kann



eine weitere Zusatzfrage stellen. Der Präsident soll diese zulassen, soweit dadurch die ordnungsgemäße Abwicklung der Fragestunde nicht gefährdet wird. Das kann manchmal zu einem sehr ausgedehnten Frage- und Antwortspiel führen, man könnte fast schon von einer kleinen Debatte sprechen.

Im Allgemeinen wird der Präsident weitere Zusatzfragen nicht mehr zulassen, wenn die Fragen und Antworten erkennen lassen, dass weitere Aufhellungen in der Sache nicht mehr zu erwarten sind.

Neben diesen normalen Fragen für die Fragestunde soll der Präsident Fragen von offensichtlich dringendem öffentlichen Interesse für die Fragestunde zulassen, so genannte dringliche Fragen, wenn sie spätestens am Tage vor der Fragestunde bis 12.00 Uhr mittags eingereicht werden. Sie werden jedoch auf das wöchentliche Fragekontingent des betreffenden Mitglieds des Bundestages angerechnet. Dringliche Fragen werden ganz zu Beginn der Fragestunde aufgerufen.

Von den hier aufgeführten Fragerechten wird im Bundestag in großem Umfange Gebrauch gemacht. In der 15. Wahlperiode (2002–2005) betrug die Zahl der mündlichen, schriftlichen und dringlichen Anfragen 13 660.

## Mitgliedschaft und Mitwirkungsrechte des Bundestages in gemischten Institutionen

Um das Bild der vielfältigen Funktionen des Bundestages abzurunden, sind noch diejenigen Körperschaften und Institutionen zu erwähnen, in denen nach Grundgesetz, gesetzlichen und satzungsmäßigen Vorschriften oder völkerrechtlichen Verträgen Beauftragte des Bundestages in unterschiedlicher Weise mitwirken bzw. von ihm bestimmt werden.

### ► Die Bundesversammlung

An erster Stelle steht hier die Bundesversammlung. Dieses Verfassungsorgan tritt im Normalfall nur alle fünf Jahre und auch dann nur für wenige Stunden zusammen, um seine einzige Aufgabe zu erfüllen, den Bundespräsidenten zu wählen (Artikel 54 GG). Die Bundesversammlung besteht aus den Mitgliedern des Bundestages und einer (grundsätzlich) gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Länder gewählt werden, ohne selbst Mitglieder ihres Landesparlaments sein zu müssen. Die Zusammensetzung der Bundesversammlung entspricht also am Tage der Wahl des Bundespräsidenten zur einen Hälfte den politischen Stärkeverhältnissen im Bundestag und zur anderen Hälfte der Stärke der Parteien in den Landesparlamenten. Die 12. Bundesversammlung, die am 23. Mai 2004 zusammentrat, umfasste 1205 Mitglieder: 602 Mitglieder des Bundestages und 603 Delegierte der Landesparlamente, weil sich deren Anzahl nach der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestages zu einem Zeitpunkt richtete, als diese (vor dem Verlust eines Überhangmandats, s. S. 10) noch 603 betrug. Die Zahl der von den einzelnen Landesparlamenten zu wählenden Mitglieder der Bundesversammlung bestimmt sich nach den Bevölkerungszahlen der Länder.

Die Bundesversammlung wird vom Präsidenten des Bundestages einberufen; er leitet ihre Sitzungen und führt ihre Geschäfte.

Der Bundespräsident wird von der Bundesversammlung ohne Aussprache gewählt. Wählbar ist jeder Deutsche, der das 40. Lebensjahr vollendet hat. Vorschlagsberechtigt ist jedes Mitglied der Bundesversammlung. Diese Vorschriften beschreiben jedoch nicht die politische Wirklichkeit der Nominierung der Kandidatin oder

des Kandidaten. Vielmehr schließen sich die derselben Partei angehörenden Mitglieder der Bundesversammlung zu Fraktionen zusammen, und diese unterbreiten der Versammlung ihre Wahlvorschläge nach sorgfältigen, dem obersten Staatsamt angemessenen Überlegungen. Soweit sich der bisherige Amtsinhaber zur Wiederwahl stellte, hat es bisher keine Gegenkandidaten gegeben. Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit aller Mitglieder der Bundesversammlung erhält. Wird diese Mehrheit in zwei Wahlgängen von keinem Bewerber erreicht, so ist gewählt, wer in einem weiteren Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinigt (Artikel 54 Abs. 6 GG). Hat der Gewählte gegenüber dem Bundestagspräsidenten seine Wahl angenommen, so tritt er das Amt des Bundespräsidenten an, sobald die Amtszeit des Vorgängers abgelaufen ist. Nach Beendigung der Wahlprozedur und einer kurzen Ansprache des Gewählten hat die Bundesversammlung ihre Aufgabe erfüllt.

### ► Der Gemeinsame Ausschuss

Ein wenig bekanntes, weil in Friedenszeiten fast funktionsloses und ohne Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit tagendes Verfassungsorgan ist der Gemeinsame Ausschuss. Es handelt sich um ein den Bundestag und den Bundesrat ersetzendes Notparlament, wenn im Verteidigungsfall der Bundestag nicht mehr zusammentreten kann (Artikel 53 a i. V. m. Artikel 115 a, 115 e GG). Seine Mitgliederzahl knüpft an die Zahl der Bundesländer an und hat sich somit durch die Deutsche Einheit erhöht. Je einem Vertreter eines Bundeslandes steht eine doppelt so große Anzahl von Mitgliedern des Bundestages gegenüber; diese werden vom Bundestag entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt. Der Gemeinsame Ausschuss setzt sich somit aus 16 Ländervertretern und 32 Mitgliedern des Bundestages zusammen und umfasst also 48 Mitglieder.

Vorsitzender des Gemeinsamen Ausschusses ist der Bundestagspräsident, sein Vertreter ein zu bestimmendes Mitglied des Bundesrates. Der Gemeinsame Ausschuss fasst seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit, so dass die Bundestagsvertreter bei geschlossener Abstimmung den Bundesrat stets überstimmen können. Eine Beschlusskompetenz steht ihm in Friedenszeiten nicht zu. Die Bundesregierung hat den Gemeinsamen Ausschuss über ihre Planungen für den Verteidigungsfall zu unterrichten.

## ► Der Vermittlungsausschuss

Artikel 77 GG sieht den Vermittlungsausschuss als ein zwischen Bundestag und Bundesrat angesiedeltes Organ vor. Seine Aufgabe besteht darin, bei gesetzgeberischen Konflikten zwischen Bundestag und Bundesrat nach Kompromisslösungen zu suchen, sofern er von einem der genannten Verfassungsorgane angerufen wird.

Auch in diesem Gremium ist jedes Bundesland mit einer Stimme vertreten, der Bundestag mit einer gleich hohen Anzahl von gewählten Mitgliedern; nach Herstellung der Deutschen Einheit besteht der Vermittlungsausschuss also aus 32 Mitgliedern. Sein Verfahren wird durch die „Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss)“ geregelt. Nähere Einzelheiten siehe Seite 125 ff. „Das Vermittlungsverfahren“.

## ► Der Richterwahlausschuss

Zur Gruppe der „gemischten“ Gremien, deren Mitglieder gleichermaßen vom Bundestag und vom Bundesrat berufen werden, gehört auch der Richterwahlausschuss zur Wahl der Richterinnen und Richter der obersten Gerichtshöfe des Bundes (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesarbeitsgericht, Bundesfinanzhof, Bundessozialgericht). Das Richterwahlgesetz sieht einen Richterwahlausschuss vor, der aus 16 Landesministern und einer gleichen Zahl von Mitgliedern, die vom Bundestag gewählt sind, besteht; im Gegensatz zum Wahlausschuss zur Wahl der Bundesverfassungsrichterinnen und Bundesverfassungsrichter (s. S. 43) brauchen die vom Bundestag zu wählenden Mitglieder des Richterwahlausschusses nicht Mitglieder des Bundestages zu sein; sie müssen aber im Rechtsleben erfahren sein. Der für den jeweiligen Gerichtshof zuständige Bundesminister führt, ohne selbst Stimmrecht zu besitzen, den Vorsitz. Auch für die Mitglieder der Landesregierungen gilt das Ressortprinzip, d. h., diejenigen Landesministerinnen und Landesminister gehören jeweils dem Richterwahlausschuss an, zu deren Geschäftsbereich die im Instanzenzug untergeordneten Gerichte des Landes gehören; z. B. wirken bei der Wahl von Richtern des Bundesarbeitsgerichts die jeweiligen Arbeitsministerinnen und Arbeitsminister der 16 Bundesländer mit.

Die Bundesministerinnen und Bundesminister, die für den jeweiligen Gerichtszweig zuständig sind, sind an die Voten des Richterwahlausschusses nicht gebunden. Sie können vielmehr nach eigener Prüfung zu einem anderen Ergebnis gelangen. Stimmen sie jedoch dem durch Abstimmung ermittelten Votum des Richterwahlausschusses zu, so haben sie beim Bundespräsidenten die Ernennung der Gewählten zu beantragen. Der Bundespräsident fertigt dann für die neuen Bundesrichter und Bundesrichterrinnen die Ernennungsurkunden aus.

## Internationale Parlamentarische Versammlungen

Der Bundestag wählt für die Dauer seiner Wahlperiode aus seiner Mitte 18 Mitglieder und 18 stellvertretende Mitglieder in die *Parlamentarische Versammlung des Europarats*. Der 1949 gegründete Europarat ist die älteste zwischenstaatliche Organisation Europas. Seine Ziele sind der Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Im Laufe der Jahre wurden über 200 Konventionen, überwiegend im Bereich der Menschenrechte, verabschiedet. Die Parlamentarische Versammlung, das beratende Organ des Europarates, setzt sich aus Vertretern der nationalen Parlamente der 46 Mitgliedstaaten zusammen. Sie wählt u. a. den Generalsekretär des Europarats und die Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

Dieselben 36 Abgeordneten sind gleichzeitig Mitglieder und stellvertretende Mitglieder der *Versammlung der Westeuropäischen Union (WEU)/Interparlamentarische Europäische Versammlung für Sicherheit und Verteidigung*. Die 1954 gegründete Versammlung, an der sich 36 nationale Parlamente mit insgesamt rund 400 Mitgliedern beteiligen, konzentriert sich auf die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Entwicklung eines zivilen und militärischen Krisenmanagements der EU.

Mitglieder des Bundestages nehmen an den Beratungen der *Parlamentarischen Versammlung der NATO* teil. Diese Versammlung, 1955 im Rahmen der Nordatlantischen Bündnisorganisation gegründet, setzt sich zusammen aus Parlamentariern der inzwischen 26 Mitgliedsländer und der 13 assoziierten Staaten. Sie befasst sich

mit sicherheitsrelevanten, politischen und wirtschaftlichen Fragen des transatlantischen Bündnisses. Ziel der Versammlung ist es, das gegenseitige Verständnis für die Sicherheitsbelange beiderseits des Atlantiks zu fördern und die Arbeit des NATO-Rates zu begleiten. Die deutsche Delegation setzt sich aus 12 Mitgliedern des Bundestages und 6 des Bundesrates zusammen.

Die *Parlamentarische Versammlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)* wurde 1991 in Madrid als parlamentarisches Gremium der damaligen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) gegründet, die 1995 in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit umbenannt wurde. Die Versammlung mit Sitz in Kopenhagen zählt 317 Parlamentarier aus 55 Teilnehmerstaaten. Der Deutsche Bundestag ist ein Gründungsmitglied; die deutsche Delegation umfasst 13 ordentliche und 13 stellvertretende Mitglieder.

Die Versammlung sieht ihre Hauptaufgabe darin,

- die Arbeit der OSZE-Exekutive parlamentarisch zu begleiten,
- die Verwirklichung der Ziele der OSZE durch die Mitgliedstaaten zu bewerten,
- den Ausbau und die Festigung der demokratischen Institutionen in den OSZE-Teilnehmerstaaten zu unterstützen und
- zur Weiterentwicklung der institutionellen Strukturen der OSZE beizutragen.

In mehreren jährlichen Tagungen befasst sich die Versammlung mit OSZE-relevanten Fragestellungen; sie verabschiedet dazu Empfehlungen, die sich an die Regierungen und Parlamente der OSZE-Teilnehmerstaaten sowie an die OSZE-Exekutive richten.

Schließlich entsendet der Bundestag zweimal jährlich Delegationen zu den Konferenzen der *Interparlamentarischen Union (IPU)*, einer im Jahre 1889 gegründeten Vereinigung von Parlamentarierinnen und Parlamentariern aus aller Welt. Die IPU, der heute Parlamentsmitglieder aus 145 souveränen Staaten angehören, setzt sich für Frieden und Zusammenarbeit zwischen den Völkern ein. Daneben ist sie bestrebt, die Schaffung repräsentativer Institutionen im Sinne des rechtsstaatlichen Demokratieverständnisses in allen Teilen der Welt zu fördern und zum Schutz und zur Achtung der Menschenrechte beizutragen. Hierzu wendet sie sich mit Entschlüssen an die nationalen Parlamente und Regierungen; ihre Empfehlungen

richten sich darüber hinaus oftmals an die internationalen Organisationen im System der Vereinten Nationen.

Der so genannte Barcelona-Prozess, der seit 1995 den institutionellen Rahmen der auf Frieden, Stabilität und Wohlstand gerichteten Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und südlichen Mittelmeer-Anrainerstaaten bildet, wurde auf parlamentarischer Ebene seit 1998 durch das Euromediterrane Parlamentarische Forum begleitet. Nach dem Beschluss, diese parlamentarische Begleitung zu institutionalisieren, wurde im Jahr 2004 die *Euromediterrane Parlamentarische Versammlung* gegründet, in die der Bundestag 3 ordentliche Mitglieder und 3 Stellvertreter entsendet.

### ► Mitgliedschaft in Exekutivgremien

Auf Grund gesetzlicher oder satzungsrechtlicher Vorschriften entsendet oder beruft der Bundestag Mitglieder in eine Reihe von Steuerungs- bzw. Kontrollgremien der Exekutive. Diese Mitglieder kommen zum Teil aus den Reihen des Bundestages, zum Teil aus anderen Bereichen des öffentlichen Lebens. Der Bundestag bestellt:

- 16 Mitglieder des Deutschen Bundestages als Mitglieder des 32-köpfigen Beirats bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen sowie 16 Stellvertreter;
- vier Mitglieder des Deutschen Bundestages des höchstens 13-köpfigen Beirats zur Auswahl von Themen für die Sonderpostwertzeichen ohne Zuschlag beim Bundesministerium der Finanzen (Programmbeirat) sowie vier Stellvertreter;
- zwei Mitglieder des Deutschen Bundestages als Mitglieder des höchstens 13-köpfigen Beirats für die grafische Gestaltung der Sonderpostwertzeichen beim Bundesministerium der Finanzen (Kunstbeirat) sowie zwei Stellvertreter;
- drei Mitglieder des 33-köpfigen Verwaltungsrates der Filmförderungsanstalt sowie drei Stellvertreter;
- ein Mitglied der 11-köpfigen Vergabekommission der Filmförderungsanstalt sowie ein stellvertretendes Mitglied;

- sieben Mitglieder des Deutschen Bundestages als Mitglieder des 30-köpfigen Verwaltungsrats der Kreditanstalt für Wiederaufbau;
- zwei Mitglieder des 17-köpfigen Rundfunkrates der „Deutschen Welle“ und zwei Stellvertreter;
- ein Mitglied des 7-köpfigen Verwaltungsrates der „Deutschen Welle“ sowie ein stellvertretendes Mitglied;
- acht Mitglieder des Deutschen Bundestages als Mitglieder des 32-köpfigen Kuratoriums der Stiftung „Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“ und acht Stellvertreter;
- fünf Mitglieder des 20-köpfigen Kuratoriums der „Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR“ sowie fünf Stellvertreter;
- zwei Mitglieder des Deutschen Bundestages als Mitglieder des 6-köpfigen Beirats der „Stiftung für das sorbische Volk“ sowie zwei Stellvertreter;
- acht Mitglieder des 17-köpfigen Beirats beim Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR;
- drei Mitglieder des Deutschen Bundestages als Mitglieder des 15-köpfigen Stiftungsrats der „Stiftung CAESAR“ (Centre of Advanced European Studies and Research);
- drei Mitglieder des Deutschen Bundestages als Mitglieder des 15-köpfigen Stiftungsrats der „Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF)“;
- zwei Mitglieder des Deutschen Bundestages als Mitglieder des 22-köpfigen Senats des Vereins „Hermann von Helmholtz – Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V.“;
- fünf Mitglieder des Deutschen Bundestages als Mitglieder des 21-köpfigen Verwaltungsrats bei der „Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht“ sowie fünf Stellvertreter;
- zwei der elf stimmberechtigten Mitglieder des Kuratoriums „Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung“;
- zwei Mitglieder des 9-köpfigen Stiftungsrats der „Stiftung Humanitäre Hilfe für durch Blutprodukte HIV-infizierte Personen“;



- fünf Mitglieder des 27-köpfigen Kuratoriums der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ sowie fünf Stellvertreter;
- drei Mitglieder des 14-köpfigen Stiftungsrates der „Kulturstiftung des Bundes“ sowie drei Stellvertreter;
- ein Mitglied des Deutschen Bundestages als Mitglied des 14-köpfigen Verwaltungsrates des Deutsch-Französischen Jugendwerkes sowie ein Stellvertreter.

Außerdem bestellt der Deutsche Bundestag Mitglieder in folgenden Gremien:

- Kuratorium der „Stiftung Denkmal für die ermordeten Juden Europas“:  
Mitglieder: Der Präsident des Deutschen Bundestages sowie je ein Mitglied des Deutschen Bundestages pro angefangene 100 Mitglieder der im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen.
- Stiftungsrat der „Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur“:  
Die Zahl der Mitglieder richtet sich nach der zum Zeitpunkt der Wahl bestehenden Zahl der Fraktionen: je Fraktion ein Mitglied und ein Stellvertreter, die Bundestagsabgeordnete sein müssen, und ein Mitglied und ein Stellvertreter, die nicht Abgeordnete zu sein brauchen.

Der Präsident des Deutschen Bundestages beruft die 26 Mitglieder des Deutschen Ethikrates je zur Hälfte auf Vorschlag des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung.

Daneben existieren eine Reihe weiterer Gremien, zu denen der Bundestagspräsident auf Vorschlag der Fraktionen bzw. die Fraktionen im Deutschen Bundestag unmittelbar Mitglieder entsenden (z. B. Kuratorium der „Bundeszentrale für politische Bildung“, Verwaltungsrat der „Bundesanstalt für Immobilienaufgaben“).

Vom Bundestag, seinem Präsidenten oder den Fraktionen in Exekutivgremien berufene Mitglieder wirken dort meist neben Vertretern anderer Organisationen und gesellschaftlichen Gruppen bei der Erfüllung der Aufgaben der jeweiligen Gremien mit. Die aufgeführten Teilnahme- und Mitwirkungsrechte machen die vielfältigen Einflüsse des Bundestages im gesellschaftlichen und vordemokratischen Raum deutlich.

## Zusammenfassung

Die hier dargestellten innerparlamentarischen Strukturen, Verfahren, Befugnisse und Spielregeln mögen auf den ersten Blick verwirrend erscheinen. Sie sind indes aus langjähriger Erfahrung gewachsen und haben ihren guten Sinn. Allesamt dienen sie dem Ziel, aus der zunächst unstrukturierten Versammlung von rund 600 Abgeordneten ein arbeitsteiliges, arbeitsfähiges und arbeitsökonomisch handelndes Parlament zu machen.

Bei dieser Organisation seiner Arbeit ist das Parlament durch einige wenige Verfassungsbestimmungen und gesetzliche Vorschriften (z. B. Bundeswahlgesetz, Abgeordnetengesetz) eingegrenzt. Im Übrigen steht es dem Bundestag jedoch nach dem Grundsatz der Parlamentsautonomie frei, wie er seine Arbeit organisieren will (Artikel 40 GG: Der Bundestag „gibt sich eine Geschäftsordnung“). Als Markierungspunkte, an denen sich die Geschäftsordnung zu orientieren hat, sind anzusehen:

- **Das freie Mandat:**  
Die Abgeordneten sind bei ihrer parlamentarischen Arbeit an Weisungen von Wählern, Interessengruppen, Parteien, Fraktionen etc. nicht gebunden, auch nicht an eine von ihnen abgegebene Verpflichtungserklärung, ihr Mandat unter bestimmten Voraussetzungen niederzulegen (Artikel 38 GG).
- **Der Plenarvorbehalt:**  
Die Willensbildung des Bundestages kann nur durch Plenarbeschluss erfolgen. Die Tätigkeit der Organe des Bundestages dient nur der Vorbereitung solcher Plenarbeschlüsse. Dies schließt eine laufende Zusammenarbeit der Fachausschüsse mit den zuständigen Bundesministerien nicht aus.
- **Der formale Gleichheitsgrundsatz:**  
Die im Parlament vertretenen politischen Gruppierungen haben gleiche Wirkungsmöglichkeiten. Unterschiede, die auf der unterschiedlichen Stärke der Gruppierungen beruhen, sind jedoch innerhalb bestimmter Grenzen gerechtfertigt.
- **Das Mehrheitsprinzip:**  
Beschlüsse des Bundestages werden grundsätzlich mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst, soweit nicht das Grundgesetz Ausnahmen vorsieht oder zulässt (Artikel 42 Abs. 2 GG).

- Der Minderheitenschutz:  
Parlamentarischen Minderheiten stehen zur Sicherung ihrer Aktionsmöglichkeiten vielfältige Verfahrensrechte zu, sei es das Recht, Geschäftsordnungsanträge zu stellen, über die abgestimmt werden muss, sei es Verlangen zu äußern, denen inhaltlich entsprochen werden muss (z.B. Einsetzung von Enquete-Kommissionen, Einberufung des Bundestages).
- Das Öffentlichkeitsprinzip:  
Das Plenum des Bundestages muss grundsätzlich öffentlich tagen (Artikel 42 Abs. 1 GG). Von der Möglichkeit, die Öffentlichkeit auszuschließen, wurde noch nie Gebrauch gemacht.

## Statistik zur Arbeit des Deutschen Bundestages (13./14./15. Wahlperiode)

	13. WP 1994– 1998	14. WP 1998– 2002	15. WP 2002– 2005
Plenarsitzungen	248	253	187
Seitenzahl der Stenographischen Berichte	23176	25634	17591
ständige Ausschüsse	22	23	21
Ausschusssitzungen	2479	2519	1562
Untersuchungsausschüsse	3	1	2
Sitzungen der Untersuchungs- ausschüsse	195	125	62
Enquete-Kommissionen	5	5	2
Enquete-Kommissions-Sitzungen	243	208	89
Eingebrachte Gesetzentwürfe	923	864	643
– davon Bundesregierung	443	443	320
– davon Bundestag	329	328	211
– davon Bundesrat	151	93	112
Verabschiedete Gesetzentwürfe	565	560	400
durchnummerierte BT-Drucksachen	11972	10006	6016
Petitionen (ohne Masseneingaben)	76100	69421	55264
Große Anfragen	156	101	65
Kleine Anfragen	2071	1813	797
Mündliche Anfragen (Fragestunde)	3537	3229	2550
Dringliche Anfragen	34	80	37
Schriftliche Anfragen	14906	11838	11073
Aktuelle Stunden	103	141	71
Regierungserklärungen	46	60	23
Befragungen der Bundesregierung	41	61	42

# Die Gesetzgebung des Bundes

Jedes Gemeinwesen braucht feste Regeln, nach denen es bestehen und sich friedlich fortentwickeln kann. Die zahllosen unterschiedlichen Wünsche, Vorstellungen und Interessen der Bürger sollen sich in Freiheit entfalten und verwirklichen können – aber nicht in Freiheit auf Kosten des anderen oder des Schwächeren, sondern in geordnetem Nebeneinander und Miteinander mit dessen Freiheit und dessen Interessen. Also muss es allgemein geltende Regeln geben, bindend für jeden Bürger, bindend aber auch für das Handeln der Behörden.

Welche Regeln sind das, und wer stellt sie auf? Die bedeutendsten davon enthält die Verfassung, bei uns das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Hier sind die Grundrechte niedergelegt, teils Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe – wie das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit oder die Freiheit der Wahl und Ausübung des Berufs –, teils politische Mitwirkungsrechte wie Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Meinungsfreiheit oder Parteienfreiheit. Hier finden sich so wichtige Garantien wie die allgemeine Gleichheit vor dem Gesetz, die Gleichberechtigung von Männern und Frauen und, ganz am Anfang in Artikel 1 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz, die Bindung aller staatlichen Gewalt an die unantastbare Menschenwürde.

Zugleich enthält das Grundgesetz alle wesentlichen Vorschriften über den Aufbau des Staates und die Grundlagen seines Handelns. Dazu gehören so entscheidende Bestimmungen wie die Bindung der vollziehenden Gewalt – also das Handeln der Behörden – an Gesetz und Recht. Die Bundesrepublik Deutschland ist nicht nur ein demokratischer und sozialer Bundesstaat, sondern sie ist auch Rechtsstaat, und damit sind wir bei unserem Thema: Rechtsstaatlichkeit bedeutet, dass Ämter und Behörden nicht willkürlich handeln, sondern auf der Grundlage jener allgemein bindenden Regeln, von denen eingangs die Rede war. Alles Handeln der öffentlichen Gewalt ist durch Gerichte nachprüfbar, der Bürger

kann Widerspruch einlegen und Klage erheben und so um sein Recht kämpfen, wenn es ihm verweigert werden sollte. Dafür sind Maßstäbe nötig, nach denen die Gerichte zu entscheiden haben, und die finden sich in den Gesetzen.

Die Gesetzgebung ist daher im modernen demokratischen Staat eine äußerst wichtige Angelegenheit. Die wesentlichen Vorschriften darüber enthält bereits das Grundgesetz. Hier ist das Gesetzgebungsverfahren – das im folgenden näher geschildert und erklärt werden soll – in den Grundzügen vorgeschrieben, weil nur so sichergestellt werden kann, dass ein korrektes Verfahren abläuft, das durch seine Öffentlichkeit jederzeit die Kontrolle und entsprechende Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger ermöglicht.

Dies wiederum ist der Grund, warum Gesetze nur vom Bundestag beschlossen werden dürfen: Er verhandelt in öffentlicher Debatte – Zeitungen, Rundfunk und Fernsehen berichten darüber –, und die einzigen Personen, die an dem Beschluss über jedes Gesetz teilnehmen dürfen, sind die zum Bundestag gewählten Abgeordneten (nach dem Bundeswahlgesetz regulär 598, wegen Überhangmandaten derzeit 612 an der Zahl). Weil es bei den Gesetzen um die für das ganze Volk verbindlichen Regeln geht, müssen sie von der Volksvertretung behandelt und beschlossen werden.

Deshalb bestimmt Artikel 77 Abs. 1 des Grundgesetzes: „Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen“. Zwar dürfen und sollen an der Erarbeitung des Inhaltes der Gesetze viele mitwirken, aber verantwortet müssen sie von denen werden, die dafür gewählt wurden. Gewählt wird auf Zeit (die Wahlperiode des Bundestages beträgt 4 Jahre). Also endet das Mandat der Abgeordneten nach dieser Zeit, und eine neue Entscheidung durch Wahl steht an, mit der die bisherige Regierung mit ihrem Gesetzgebungsprogramm vielleicht bestätigt, vielleicht aber auch beseitigt werden kann. Das ist das Entscheidende am demokratischen Staat: Man kann eine Regierung auf friedliche Weise wieder loswerden und durch eine andere ersetzen; in undemokratischen Regimen kann man das nicht.

Im Rechtsstaat wird also praktisch mit Gesetzen und durch Gesetze regiert, und dementsprechend eng ist der Zusammenhang zwischen Gesetzgebung und Politik. Deshalb ist es nützlich, das Gesetzgebungsverfahren und die daran Beteiligten etwas näher in Augenschein zu nehmen.

## Gesetzesinitiative

Das Recht, Gesetze zur Beratung im Bundestag einzubringen (Gesetzesinitiative), steht der Bundesregierung, dem Bundesrat – das Mitwirkungsorgan der Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes – und den Mitgliedern des Bundestages selbst zu. Im letzteren Fall muss der Gesetzentwurf von mindestens 5 vom Hundert der Abgeordneten (derzeit also 31) oder einer Fraktion unterzeichnet sein. In den beiden ersten Fällen muss das jeweilige Organ – Bundesregierung oder Bundesrat – einen Beschluss, gegebenenfalls einen Mehrheitsbeschluss fassen.

Etwa zwei Drittel der Gesetzentwürfe werden von der Bundesregierung eingebracht. Das ist nicht überraschend, und insbesondere kann es nicht etwa als Zeichen dafür angesehen werden, dass die Abgeordneten selbst zu wenig Gesetzesinitiative entwickeln oder sich von der Regierung alles vorschreiben lassen würden. Vielmehr ist es typisch für das parlamentarische Regierungssystem, welches das Grundgesetz vorschreibt. Denn danach wird der Bundeskanzler vom Bundestag gewählt, d. h., nach der Bundestagswahl bildet sich hier eine Mehrheit entsprechend dem Wahlergebnis, die die Regierung stellt. Weil die Regierung aus der Mehrheit des Bundestages hervorgebracht wird, bleibt sie mit dieser politisch identisch, und deshalb ist es nahe liegend, dass die Gesetzentwürfe, die diese Parlamentsmehrheit beschließen will, inhaltlich, technisch und redaktionell durch die Regierung und ihre Beamten erarbeitet und vorbereitet werden. Die Kontrolle des Bundestages bezieht sich vor allem darauf, welchen dieser Gesetzgebungsvorschläge letztlich zugestimmt werden soll und welchen nicht und an welchen der Bundestag Änderungen anbringt. Es ist nicht so, dass die Mehrheit des Bundestages allem zustimmt, was die von ihr ins Amt gewählte Regierung vorlegt.

Bei dem Gesetzesvorhaben, das wir auf den folgenden Seiten durch die verschiedenen Stationen hindurch verfolgen wollen, handelt es sich um den häufigen und typischen Fall einer Regierungsvorlage.

## Der Entwurf des Gesetzes

Die Bundesregierung ist fachlich gegliedert nach den wichtigsten staatlichen und gesellschaftlichen Bereichen, so dass immer für ein größeres zusammenhängendes Aufgabengebiet ein Ministerium

vorhanden ist (z. B. Bundesministerium der Justiz, für Wirtschaft und Technologie oder für Gesundheit). Die zahllosen einzelnen Aufgabenbereiche sind innerhalb der Ministerien wiederum gegliedert in Abteilungen, Unterabteilungen und Referate. Wird auf einem Spezialgebiet ein Gesetz – in der Praxis handelt es sich meist um Änderungen schon bestehender Gesetze, so genannte Novellen – notwendig, so wird in der Regel ein Referat beauftragt, einen Entwurf zu erarbeiten.

Die Anstöße zur Gesetzgebung können ganz unterschiedlich sein. Eine wichtige Quelle ist das Regierungsprogramm am Beginn jeder Wahlperiode, das wesentliche politische Vorhaben der Regierung für die nächsten 4 Jahre auflistet; daraus ergeben sich meist schon zahlreiche Aufträge an die Ministerien, auf den entsprechenden Gebieten Änderungen der einschlägigen Gesetze vorzubereiten. Anstöße kommen aber auch aus der Verwaltung selbst, etwa wenn deutlich wird, dass eine bestimmte Regelung dauernd Schwierigkeiten beim Vollzug macht oder unerwartet hohe Kosten verursacht. Dann sind es nicht selten die Länder – sie sind nach Artikel 83 Grundgesetz grundsätzlich für den Vollzug der Bundesgesetze zuständig –, die entweder an das entsprechende Ministerium oder aber politisch an den Bundesrat mit Änderungswünschen oder mit einem ausformulierten Gesetzentwurf herantreten. Auch aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung können Impulse zur Änderung von Gesetzen ausgehen, entweder wenn in einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine Regelung für nicht vereinbar mit der Verfassung erklärt wurde oder wenn z. B. durch Urteile des Bundesgerichtshofs deutlich wird, dass eine bestimmte Regelung immer wieder zu Streitigkeiten, zu Prozessen und gegensätzlicher Rechtsprechung der unteren Gerichtsinstanzen führt. Ferner sind es die Verbände und Interessengruppen, die die Bedürfnisse ihrer Mitglieder nach Änderungen von Gesetzen geltend machen. Auch die kommunalen Spitzenverbände wenden sich nicht selten an den Gesetzgeber, weil sie aus den ihnen angeschlossenen Städten, Kreisen und Gemeinden wissen, dass eine bestimmte Regelung etwa die Gemeindefinanzen stark belastet oder die Gemeindebehörden vor große Schwierigkeiten in der Verwaltung stellt. Schließlich gibt es auch Themen, die durch die öffentliche Diskussion in den Massenmedien zunehmend problematisch oder regelungsbedürftig erscheinen.

Entsprechend dem oben skizzierten Grundverhältnis zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung im parlamentarischen Regierungs-



system kann es aber auch vorkommen, dass in den Mehrheitsfraktionen des Bundestages die Absicht einer Gesetzesänderung politisch beschlossen wird. Dann wird in den seltensten Fällen so vorgegangen, dass Abgeordnete dieser Fraktionen und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Gesetzentwurf selbst verfassen, sondern es wird ein Auftrag an die Regierung und innerhalb dieser an das zuständige Ministerium gegeben.

Mit der Referatsleitung in den Ministerien sind Fachkräfte beauftragt, die mit all diesen Vorgängen in Verbindung stehen. Sie werben Schreiben von Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen an das Ministerium aus, beobachten die Rechtsprechung und verfolgen die Fachliteratur. Sie haben Kontakt mit zuständigen Kollegen in Landesministerien und Gemeindebehörden und halten sich insgesamt über die Entwicklung auf dem jeweiligen Gebiet auf dem Laufenden. Auf dieser Grundlage sind sie imstande, den Auftrag für einen so genannten Referentenentwurf zu übernehmen und zu erfüllen.

## **Interessenverbände**

Schon in diesem Stadium wird die Referatsleitung Organisationen und Gruppen, die von dem Entwurf betroffen sein werden, zu Besprechungen zuziehen und mit ihnen Material und Stellungnahmen austauschen. Dies ist besser, als „am grünen Tisch“ eine Regelung zu entwerfen, die dann später, falls sie so erlassen würde, sich als undurchführbar oder als fachlich nicht richtig fundiert erweisen könnte. Das heißt aber auch, dass Interessengruppen schon in diesem frühen Stadium Einfluss auf den Gesetzentwurf nehmen können. Sie treten nicht erst dem eigentlichen Gesetzgeber, dem Bundestag, gegenüber, etwa indem sie bei Anhörungen vor den Ausschüssen ihre Vorstellungen zu Gehör bringen und ihr Fachwissen zur Verfügung stellen, sondern sie erfahren auf diesem Wege oft schon vor den Abgeordneten von dem Entstehen eines Gesetzesvorhabens.

Sicher ist der Einfluss von Interessenverbänden immer ein kritischer Punkt in der Gesetzgebung. Andererseits muss gesehen werden, dass diese Verbände nicht willkürlich und nach den Vorstellungen einiger weniger Personen operieren, sondern im Prinzip berechnete Interessen von Gruppen der Gesellschaft vertreten. Die

einzelne Bürgerin, der einzelne Bürger, sei es als Gewerbetreibende, als Mitglied einer bestimmten Berufsgruppe, als Empfänger staatlicher Leistungen oder einfach für bestimmte Belange engagiert, kann Auffassungen allein, ohne den Zusammenschluss mit Gleichgesinnten, kaum zur Geltung bringen. Wenn sie ihre Anliegen ernst nehmen, werden sie sich einer Partei anschließen, aber auch einschlägigen Verbänden, Organisationen oder Bürgerinitiativen beitreten und dort an der Verwirklichung der gemeinsamen Vorstellungen mitarbeiten. Auf diese Mitwirkung der betroffenen und interessierten Kreise ist der Gesetzgeber auch angewiesen. Zum einen findet er bei ihnen ein erhebliches Maß von Sachkunde auf dem betreffenden Gebiet, ohne das er schwerlich gerechte und auch geeignete Regelungen entwickeln könnte. Zum anderen ist es legitim und nützlich, wenn er Bedenken und Belange dieser betroffenen Kreise rechtzeitig kennt und gegebenenfalls berücksichtigt, weil auch ein Gesetz normalerweise nicht mit Gewalt durchgeboxt werden kann, sondern darauf angewiesen ist, dass es von den Betroffenen akzeptiert und befolgt wird. Wesentlich ist bei dieser geordneten Berücksichtigung von Interessen nur, dass nicht jeweils nur eine Seite gehört wird, sondern auch andere, die unterschiedliche, vielleicht gegensätzliche Interessen auf dem gleichen Feld haben können. So wird man bei einer arbeitsrechtlichen Regelung nicht nur die Arbeitgeberseite, sondern auch die Gewerkschaften hören, bei einer Vorschrift im Bereich der Produktion bestimmter Waren können sich nicht nur die entsprechenden Branchen, sondern auch Verbraucherorganisationen äußern, und wenn es um Energiepolitik und Industrieproduktion geht, werden seit vielen Jahren regelmäßig die Umweltschutzorganisationen einbezogen und um Stellungnahmen gebeten. Dazu kommen Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen aus den entsprechenden Gebieten und insbesondere eine beträchtliche Zahl von wissenschaftlichen Beiräten, die die Bundesregierung gebildet hat und die sie auf praktisch jedem Fachgebiet zusätzlich beraten können – ein Personenkreis von mehreren Tausend Fachleuten in den verschiedensten Beiräten, Kommissionen und Fachausschüssen.

Auf diese Weise gelingt es, Sachverstand einzubeziehen, Interessen gegeneinander abzuwägen und Zustimmung in den betroffenen Kreisen für ein Gesetzesvorhaben zu gewinnen, ohne dass der Gesetzgeber sich der einen oder anderen Meinung einfach anschließen würde.

Zurück zum Referentenentwurf: Der fertige Text wird anderen fachlich oder politisch beteiligten Ministerien ebenfalls vorgelegt, weil die zu regelnden Gebiete häufig die Zuständigkeit mehrerer Ressorts berühren. Das gilt insbesondere für kostenwirksame Gesetze, die dem Finanzministerium mit vorgelegt werden müssen. Ähnlich gilt für Gesetze, deren Anwendung sich auf den Umweltschutz auswirken könnte, die so genannte Umweltverträglichkeitsprüfung.

Nach Abstimmung des Textes mit den beteiligten Ministerien wird der Entwurf dem Bundesjustizministerium zur Prüfung der Rechtsförmlichkeit zugeleitet. Geprüft wird die Vereinbarkeit mit geltendem Recht, von der Verfassung über benachbarte oder mitbetroffene Gesetze bis zu den Feinheiten der juristischen Sprache inklusive einer mehr und mehr geschlechtsneutralen Formulierung und der Verweisungstechnik. Danach legt der federführende Minister oder die federführende Ministerin den Gesetzentwurf dem Kabinett – das Kollegium der Bundesregierung, bestehend aus dem Bundeskanzler und allen Ministerinnen und Ministern – zur Beschlussfassung vor. Der vom Kabinett beschlossene Text wird vom Bundeskanzler dem Bundesrat zugeleitet.

## **Einschaltung des Bundesrates**

Dieser Schritt im Verfahren könnte zunächst überraschen: Warum wird der Regierungsentwurf nicht jetzt sofort dem Bundestag zugestellt, der ihn dann im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren behandelt? Der vom Grundgesetz in Artikel 76 vorgeschriebene so genannte erste Durchgang beim Bundesrat hängt damit zusammen, dass dieser nach der Verabschiedung des Gesetzes durch den Bundestag sehr starke Mitwirkungsrechte bei der Gesetzgebung hat (darauf wird später noch näher eingegangen). Er könnte zumindest das In-Kraft-Treten eines Gesetzes verzögern (Einspruchsgesetze) und bei vielen sogar das In-Kraft-Treten endgültig verhindern (Zustimmungsgesetze). Um nun die Auffassung des Bundesrates und die der Länder rechtzeitig kennen zu lernen, ist eine erste Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf schon vorgesehen, bevor der Entwurf dem Parlament zugeleitet wird, damit die Regierung Gelegenheit hat, Gegenvorschläge des Bundesrates entweder noch zu berücksichtigen oder aber ihre

Auffassung hierzu sogleich schriftlich ihrem Entwurf beizulegen. Die Stellungnahme der Bundesregierung zu eventuellen Einwänden des Bundesrates heißt Gegenäußerung; sie wird, wie die innerhalb von 6 Wochen abzugebende Stellungnahme des Bundesrates, dem ursprünglichen Gesetzentwurf beigelegt. Dem Bundestag werden also schließlich vorgelegt: der Gesetzentwurf der Bundesregierung mit Begründung, die Stellungnahme des Bundesrates hierzu und die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates. Damit hat der Bundestag zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens eine Vorlage, die schon wesentliche Gesichtspunkte offenbart, die vielleicht später zwischen Bund und Ländern streitig werden könnten.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung mit Begründung, Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung wird dem Bundestag vom Bundeskanzler mit einem Übersendungsschreiben an den Präsidenten des Bundestages zugeleitet. Ein Beispiel eines solchen Übersendungsschreibens ist auf S. 84 abgedruckt. Es betrifft den Regierungsentwurf des Gesetzes zur Neuordnung des Waffenrechts (WaffRNeuRegG) vom 11. Oktober 2002, das im Bundesgesetzblatt Teil I von 2002 auf S. 3970 ff. veröffentlicht worden ist. Dieser Gesetzentwurf wird im Folgenden durch die Stationen seiner Behandlung verfolgt. Das bislang geltende Waffenrecht war seit längerem als verbesserungsbedürftig angesehen worden, u. a. weil es kompliziert, lückenhaft und schwer verständlich war. Ziel des Gesetzentwurfs war deshalb eine grundlegende Neuordnung des Waffenrechts, um die Transparenz und Verständlichkeit zu erhöhen und die Anwendbarkeit der Regelungen zu verbessern. Außerdem sollte der missbräuchliche Umgang mit Waffen stärker eingeschränkt werden. Der Gesetzentwurf sah hierzu eine Neufassung des Waffengesetzes vor. Zur Entlastung des Waffengesetzes sollten außerdem Vorschriften über die technische Sicherheit von Waffen und Munition in einem eigenen Gesetz (Beschussgesetz) zusammengefasst werden. Ferner waren Änderungen einer Reihe weiterer Gesetze, z. B. des Bundesjagdgesetzes und der Strafprozessordnung vorgesehen. Das neue Waffengesetz, das Beschussgesetz und die vorgesehenen Änderungen weiterer Gesetze waren in dem Gesetzentwurf zur Neuordnung des Waffenrechts jeweils unter einem eigenen Artikel aufgeführt. Es handelte sich also um ein so genanntes Artikelgesetz.

Der Gesetzentwurf betraf die Interessen der Länder in besonderer Weise, weil er u. a. auch Vorschriften zum Verfahren der für den Vollzug des Gesetzes zuständigen Landesbehörden enthielt. Es handelte sich deshalb um ein so genanntes Zustimmungsgesetz, das nicht ohne Zustimmung des Bundesrates in Kraft treten kann. Die Eingangsformel des Gesetzes lautete dementsprechend: „Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen: ...“

Deutscher Bundestag – 14. Wahlperiode **Drucksache 14/7758**

---

Bundesrepublik Deutschland

Der Bundeskanzler

022 (132) – 614 03 – Wa 72/01

Berlin, den 5. Dezember 2001

An den  
Präsidenten des  
Deutschen Bundestages  
11011 Berlin

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Waffenrechts  
(WaffRNeuRegG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 768. Sitzung am 19. Oktober 2001 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

**Gerhard Schröder**

Seit 1969 wird auf Grund einer im Zuge der Parlamentsreform vom Bundestag erhobenen Forderung, die von der Bundesregierung akzeptiert wurde, jedem Gesetzentwurf ein so genanntes Vorblatt vorangestellt, auf dem knapp über das Ziel des Gesetzes, die vorgeschlagene Lösung und eventuelle Alternativen sowie die Kosten der vorgeschlagenen Regelung berichtet wird:

07. 12. 2001

## **Geszentwurf**

**der Bundesregierung**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Waffenrechts (WaffRNeuRegG)**

#### **A. Problem und Ziel**

Das geltende Waffenrecht ist von der Systematik und vom Regelungsgehalt her kompliziert, lückenhaft und schwer verständlich. Mit dem neuen, ausschließlich auf die öffentliche Sicherheit ausgerichteten Waffengesetz und der Überführung der Vorschriften über die technische Sicherheit von Waffen und Munition aus dem bisherigen Waffengesetz in ein eigenes Beschussgesetz sollen die Transparenz, Verständlichkeit und die Anwendung beider Regelungsmaterien erhöht werden. Außerdem soll der missbräuchliche Umgang mit Waffen stärker eingeschränkt werden.

#### **B. Lösung**

Im Rahmen eines Artikelgesetzes werden das Waffengesetz (WaffG) neu gefasst (Artikel 1), die Vorschriften über die technische Sicherheit von Waffen und Munition in ein eigenes Beschussgesetz (BeschG) überführt (Artikel 2) und die notwendigen Anpassungen von Regelungen mit Bezug zum Waffenrecht in anderen Gesetzen (Artikel 3 bis 15) vorgenommen; hinzuweisen ist insoweit vor allem auf die Anpassung im Kriegswaffenkontrollgesetz (Artikel 3) und im Bundesjagdgesetz (Artikel 14).

Vorrangig geregelt werden im neuen Waffengesetz der private Erwerb und Besitz sowie der private Waffengebrauch; daran schließen sich Bestimmungen für Hersteller, Handel und sonstige gewerbliche Nutzung an. Für die hauptsächlichen Nutzergruppen wie Sportschützen, Jäger, gefährdete Personen sowie Sammler sind jeweils eigene Vorschriften geschaffen worden. Mit der Verschärfung der Anforderungen an die Zuverlässigkeit von Waffenbesitzern, der Einführung eines so genannten kleinen Waffenscheins für Gas- und Schreckschusswaffen sowie mit der

Erweiterung des Verbots des Umgangs mit gefährlichen Messern soll der missbräuchliche Umgang mit diesen Gegenständen eingedämmt werden.

### **C. Alternativen**

Keine

### **D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte**

#### 1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Keine

#### 2. Vollzugsaufwand

Durch die Ausführung des Gesetzes sind die Gemeinden nicht betroffen. Die vorgesehenen sachlichen Änderungen des Waffengesetzes und des Beschussgesetzes und der auf Grund der Gesetze zu erlassenden Rechtsvorschriften führen zu einer Ausweitung der behördlichen Tätigkeiten beim Bund und in deutlich geringerem Maße auch bei den Ländern.

Der Vollzug des Waffengesetzes erfordert wegen der Verlagerung der Länderzuständigkeit für die Erteilung waffenrechtlicher Erlaubnisse an Angehörige der in Deutschland stationierten ausländischen Streitkräfte auf das Bundesverwaltungsamt etwa 4 Stellen. Soweit zusätzliche beschussrechtliche Prüfungen durch Beschussämter der Länder wahrgenommen werden, ist ein Personalmehrbedarf nicht zu erwarten. Erforderliche Sachausgaben werden durch Gebühreneinnahmen gedeckt.

Die Gebühren für Amtshandlungen, Prüfungen und Untersuchungen nach dem Waffengesetz, dem Beschussgesetz und den auf beiden Gesetzen beruhenden Rechtsverordnungen sollen im Rahmen der Ersetzung der Kostenverordnung zum Waffengesetz durch Kostenverordnungen zum Waffengesetz und zum Beschussgesetz an die aktuellen Kostenverhältnisse angepasst werden.

### **E. Sonstige Kosten**

Zu den durch die Neuordnung entstehenden Kosten der Wirtschaft haben sich die beteiligten Verbände nicht geäußert.

...

Die abgedruckte erste Seite des Gesetzentwurfs der Bundesregierung hat bereits die Form der Bundestagsdrucksache (die Zahl 14 rechts oben vor dem Querstrich bezeichnet die 14. Wahlperiode, also den Zeitraum vom ersten Zusammentritt des am 27. September 1998 gewählten Bundestages bis zum ersten Zusammentritt des nächsten, am 22. September 2002 gewählten 15. Bundestages, während die Zahl nach dem Schrägstrich die laufende Nummer der Bundestagsdrucksachen bezeichnet). In dieser Form kommt der Entwurf nicht beim Bundestag an, sondern er wird dort in diese Fassung gebracht, gedruckt und an alle Abgeordneten verteilt.

## Vorbereitung durch die Fraktionen

Nach der Verteilung beschäftigen sich zunächst die Fraktionen mit der Vorlage. Auch sie sind fachlich gegliedert in Arbeitskreise und Arbeitsgruppen für verschiedene Bereiche – allerdings etwas anders zugeschnitten als die Ministerien der Bundesregierung –, so dass dieser Entwurf in den Fraktionen vor allem von den Abgeordneten zunächst behandelt wurde, die sich auf die Bereiche Inneres und Recht spezialisiert haben. Diese Spezialisierung ist notwendig, weil gleichzeitig mit diesem Entwurf zahlreiche andere Vorlagen auf völlig anderen Gebieten ebenfalls behandelt werden mussten und müssen, so dass es zeitlich ganz undenkbar wäre, jedes spezielle Gesetz von sämtlichen Abgeordneten gleichzeitig bearbeiten zu lassen. Der Bundestag hat keine andere Wahl, als sich der Spezialisierung der Regierung in ihren verschiedenen Ministerien anzupassen und ebenfalls parallel in verschiedenen „Ressorts“ vorzugehen. Das gilt für die Fachausschüsse des Bundestages ebenso wie für die Arbeitskreise der Fraktionen.

Zunächst werden also die Fraktionen zu einer Einschätzung kommen wollen, welche Haltung sie zu der Vorlage einnehmen, ob sie sehr oder weniger eilbedürftig ist, wann sie also im Plenum in erster Lesung beraten werden und wer von der Fraktion dazu etwa eine Rede halten soll, wer die Berichterstattung im Ausschuss übernehmen könnte u.a.m. Nach der ersten Meinungsbildung in den Fraktionen wird im Ältestenrat des Bundestages vereinbart, an welchem Tag der Entwurf im Plenum in erster Lesung beraten werden soll. Der Ältestenrat ist ein sehr wichtiges Lenkungsorgan für den Bundestag (siehe auch S. 20 ff.). Er setzt sich grundsätzlich nach



dem Stärkeverhältnis der Fraktionen zusammen. Größere Fraktionen haben also mehr Mitglieder im Ältestenrat als kleinere, so dass sich die politischen Mehrheitsverhältnisse des Bundestages auch im Ältestenrat – so wie in allen anderen Ausschüssen, Kommissionen und Gremien des Bundestages – in verkleinerter Form widerspiegeln. Das heißt aber nicht, dass dort mit Mehrheit beschlossen werden könnte, dass etwa ein Regierungsentwurf sofort, ein Oppositionsentwurf später oder gar nicht auf die Tagesordnung gesetzt werden solle. Vielmehr bestimmt die Geschäftsordnung des Bundestages ausdrücklich, dass der Ältestenrat in diesen Fragen kein Beschlussorgan ist, hier also nicht mit Mehrheit entschieden wird, sondern eine allen Fraktionen akzeptable Lösung gefunden werden muss. Zwar unterbreitet der Ältestenrat insoweit nur Vorschläge, die im Plenum des Bundestages abgelehnt und durch andere Entscheidungen ersetzt werden können; normalerweise werden die Vereinbarungen im Ältestenrat aber vom Bundestag akzeptiert, weil alle politischen Gruppierungen dort beteiligt sind und dadurch ihre Interessen gewahrt sehen. Die Geschäftsordnung sorgt zusätzlich durch ein Minderheitsrecht dafür, dass jede Fraktion, die einen Gesetzentwurf einbringt, auch einen Anspruch darauf hat, dass er innerhalb von drei Wochen auf die Tagesordnung gesetzt und beraten wird.

## Die erste Lesung

Der Bundestag behandelt Gesetzentwürfe in der Regel in drei Beratungen oder auch so genannten Lesungen (gemeint ist dabei: Beratungen im Plenum des Bundestages). In der ersten Lesung findet eine Aussprache nur statt, wenn sie im Ältestenrat vereinbart oder von einer Fraktion verlangt wird. Das geschieht bei interessanteren oder politisch bedeutenderen Gesetzgebungsvorhaben, wenn es der Regierung darum geht, ihre Motive für den Entwurf näher zu erläutern, und die Fraktionen der Öffentlichkeit eine erste Darstellung ihrer Position geben wollen. Bei allen Debatten im Bundestag muss immer bedacht werden, dass sie nicht in erster Linie dazu dienen, die Abgeordneten der jeweils anderen Fraktionen von der Richtigkeit des eigenen Standpunkts zu überzeugen, sondern dazu, der Öffentlichkeit – insbesondere Presse und Medien als den wichtigsten Vermittlern des Geschehens im Bundestag – die unterschiedlichen poli-

tischen Positionen und Standpunkte darzustellen. Nur so können sich Bürgerinnen und Bürger eine Meinung zu den anstehenden Fragen bilden und einschätzen, wie die Parteien sich dazu verhalten. Nur so können auch betroffene Kreise sich darauf einstellen, dass ein bestimmtes Thema politisch zur Debatte steht, beispielsweise ein Gesetz dazu vorbereitet wird, und versuchen, durch Stellungnahmen und publizistische Aktivitäten ihre Auffassung dazu an die Öffentlichkeit zu bringen. Die Plenardebatte dient also vor allem der für die Demokratie wichtigen Transparenz dessen, was im Parlament vorgeht. Inhaltlich und fachlich werden die oft recht schwierigen Probleme nicht einfach durch den Austausch von Argumenten geklärt, sondern durch intensive Vorbereitungsarbeit in den Fraktionen, in den Fachausschüssen des Bundestages, durch Zuziehung von Sachverständigen, durch Anhörung von Betroffenen und Interessenten, durch Erstellung von Gutachten und vieles andere mehr.

Eine Aussprache in der ersten Lesung wird also vereinbart oder verlangt, wenn es gilt, schon vor der näheren Behandlung des Gesetzentwurfs in den Ausschüssen der Öffentlichkeit das Problem vor Augen zu führen und die unterschiedlichen Standpunkte klarzumachen. Ob mit oder ohne Aussprache: Am Ende der ersten Lesung steht immer die Überweisung des Gesetzentwurfs an einen oder mehrere Ausschüsse des Bundestages. Ausnahmsweise kann auf die Ausschussberatung verzichtet werden, wenn etwa der Gesetzentwurf sehr einfach und die Standpunkte dazu von vornherein völlig klar sind; dies geht aber nur, wenn es von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder so beschlossen wird. Das ist außerordentlich selten, weil im Prinzip jedem Entwurf die Chance eingeräumt werden soll, in den zuständigen Ausschüssen gründlich beraten zu werden. Aus demselben Grund kann der Bundestag auch einen Gesetzentwurf nicht schon in der ersten Lesung endgültig ablehnen oder für erledigt erklären. Dazu könnte ja bei Gesetzesvorschlägen der Opposition eine Neigung der Regierungsmehrheit bestehen, wenn sie von vornherein entschlossen ist, dieses Gesetz nicht in Kraft treten zu lassen; dennoch muss auch ein Minderheitsentwurf den Ausschüssen zur Beratung überwiesen werden.

**Vizepräsidentin Anke Fuchs:**

Ich rufe die Tagesordnungspunkte 17 a und 17 b auf:

- a) Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Neuregelung des Waffenrechts (WaffRNeuRegG)**

– Drucksache 14/7758 –

Überweisungsvorschlag:

Innenausschuss (f)

Sportausschuss

Rechtsausschuss

Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

Ausschuss für Tourismus

- b) Erste Beratung des vom Bundesrat eingebrachten Entwurfs eines **Dritten Gesetzes zur Änderung des Waffengesetzes**

– Drucksache 14/763 –

Überweisungsvorschlag:

Innenausschuss (f)

Rechtsausschuss

Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ich eröffne die Aussprache.

Die Reden sind alle zu Protokoll gegeben.

Ich schließe die Aussprache.

Interfraktionell wird die Überweisung der Gesetzentwürfe auf den Drucksachen 14/7758 und 14/763 an die in der Tagesordnung aufgeführten Ausschüsse vorgeschlagen. Sind sie damit einverstanden? – Das ist der Fall. Dann ist die Überweisung so beschlossen.

## Die Ausschussberatung

Bei unserem Beispiel war eine Aussprache in der ersten Beratung vorgesehen. Die Reden wurden aber „zu Protokoll“ gegeben; das ist möglich, wenn die vorgesehenen Redner dies wünschen und (mindestens) zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Bundestages zustimmen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde federführend dem Innenausschuss und mitberatend weiteren Ausschüssen, u. a. dem Rechtsausschuss, überwiesen. Ebenfalls feder-

führend dem Innenausschuss und zur Mitberatung weiteren Ausschüssen überwiesen wurde ein bei der ersten Beratung mit behandeltem Entwurf des Bundesrates eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Waffengesetzes. Federführung bedeutet, dass dieser Ausschuss verantwortlich für die weitere Behandlung des Entwurfs ist. Er muss, wie die Geschäftsordnung es in § 62 vorschreibt, dem Bundestag einen bestimmten Beschluss empfehlen – also die Annahme, Annahme mit vom Ausschuss beschlossenen Änderungen oder Ablehnung des Gesetzentwurfs –, und zwar ist er dabei zu „baldiger Erledigung“ der überwiesenen Vorlage verpflichtet. Er kann also nicht, sei es aus politischen Gründen oder aus solchen der Arbeitsüberlastung, einen Gesetzentwurf bei sich „schmoren“ lassen, sonst läuft er Gefahr, dass eine Fraktion gemäß § 62 Abs. 2 GOBT nach 10 Sitzungswochen einen Bericht des Ausschusses an das Plenum verlangt, in dem der Ausschuss begründen muss, warum er den Entwurf noch nicht behandelt hat, wobei über diesen Bericht eine Aussprache – mit entsprechender Kritik – stattfinden kann.

Wenn ein Vorhaben verschiedene Sachgebiete betrifft, wird der Entwurf einem oder mehreren weiteren Ausschüssen zur Mitberatung überwiesen. Die mitberatenden Ausschüsse leiten ihre Stellungnahmen zum Entwurf mit ihren Änderungsvorschlägen an den federführenden Ausschuss, der diese Stellungnahmen in seinem Bericht an das Plenum zu berücksichtigen hat. Dieser Bericht ist zusammen mit dem Beschlussvorschlag das Arbeitsergebnis der Ausschussberatung, welches dem Plenum des Bundestages später zur zweiten Lesung vorgelegt wird.

Die Ausschüsse sind im Rahmen der Vorschriften der Geschäftsordnung relativ beweglich in der Gestaltung ihrer Arbeit und in der Aufstellung ihrer Tagesordnung. Gewisse gemeinsame Regeln und Verfahrensschritte gelten aber für alle. So werden für jeden dem Ausschuss überwiesenen Gesetzentwurf Abgeordnete dieses Ausschusses zu Berichterstattern für diese Vorlage benannt, in der Regel auf Vorschlag der Fraktionen. Diese sind – neben dem oder der Vorsitzenden – verantwortlich für den Fortgang der Beratungen und die Erstellung des Beratungsergebnisses; insbesondere haben sie den Bericht an das Plenum – gemeinsam mit dem oder der Vorsitzenden des Ausschusses – zu unterschreiben. Die Berichterstatter müssen sich in besonderer Weise mit dem Inhalt und den politischen Schwerpunkten des Entwurfs vertraut machen, sich mit ein-

schlagigen Stellungnahmen und mit der Fachliteratur sowie mit den Forderungen und Wünschen von Verbänden und Organisationen, daneben auch mit den in der Presse geäußerten Auffassungen zu dem Vorhaben, beschäftigen. Ebenso sind es die Berichterstatter, die zwischen dem Fortgang der Beratungen im Ausschuss und den Beratungen in ihren jeweiligen Fraktionen vermitteln. Sie sorgen für die gegenseitige Unterrichtung, sie vertreten in ihren Fraktionen die Erkenntnisse und Zwischenergebnisse aus der Ausschussberatung und umgekehrt im Ausschuss die Standpunkte und Forderungen der Fraktionen.

## Ausschusssitzungen

Nachdem der oder die Vorsitzende und die Berichterstatter sich eingearbeitet und die Fraktionen in ihren Arbeitskreisen erste Überlegungen angestellt haben, wird der oder die Vorsitzende im Einvernehmen mit den Obleuten der Fraktionen den Entwurf auf die Tagesordnung der nächsten Ausschusssitzung setzen. In dieser Sitzung wird der wesentliche Inhalt des Entwurfs vorgetragen und erläutert, entweder von einem Berichterstatter oder von einem Vertreter oder einer Vertreterin der Bundesregierung. Zu allen Sitzungen der Bundestagsausschüsse haben die Mitglieder und die Beauftragten der Bundesregierung und auch die des Bundesrates Zutritt. Das schreibt bereits das Grundgesetz in Artikel 43 vor, es ist aber auch erwünscht, weil dadurch die Fachleute aus den Ministerien und aus den Ländern zur Verfügung stehen und von den Abgeordneten sofort zu einzelnen Regelungen, Zusammenhängen, Gründen und möglichen Auswirkungen des Entwurfs befragt werden können. Darüber hinaus haben die Beamten der Bundesregierung auch „Formulierungshilfe“ zu leisten: Will der Ausschuss eine Vorschrift in der Sache verändern, muss er sich nicht selbst an die juristische Feinarbeit der Textgestaltung machen, sondern fordert die Beamten des zuständigen Ministeriums auf, die gewünschte Änderung in die juristisch einwandfreie Form zu bringen. In der ersten Beschäftigung des Ausschusses mit dem Entwurf kann auch eine Generaldebatte stattfinden, in der die grundsätzlichen Probleme und politischen Positionen zum Entwurf gegeneinander gestellt werden.

Ausnahmsweise kann dies auch öffentlich geschehen. Die Geschäftsordnung des Bundestages geht von der Regel aus, dass die

Ausschussberatungen nicht öffentlich stattfinden, dass der Ausschuss aber berechtigt ist, für Teile der Beratung oder für bestimmte Gegenstände eine öffentliche Behandlung vorzunehmen. Das bedeutet, dass dann Journalisten, Verbände und Organisationen oder sonst Interessierte freien Zugang zu der Ausschusssitzung haben.

Im Jahre 1995 hat der Bundestag eine Reihe von Beschlüssen zur Reform seiner Arbeitsweise gefasst (s. S. 51 f.) und unter anderem auch die Erweiterte öffentliche Ausschussberatung eingeführt. Das bedeutet, dass zusätzlich zu der schon bisher gegebenen Möglichkeit, einzelne Gegenstände öffentlich zu beraten, nunmehr dazu übergegangen werden soll, die jeweils letzte, abschließende Sitzung eines Ausschusses über eine Gesetzesvorlage öffentlich durchzuführen. Damit soll erreicht werden, dass Bürgerinnen und Bürger und auch die Medien einen besseren Einblick in die Gesetzesberatung und in die parlamentarische Arbeit erhalten und erkennen, dass die wesentliche Sacharbeit in den Ausschüssen und nicht im Plenum des Bundestages stattfindet. Zugleich kann damit erreicht werden, dass manche Fachdebatten im Plenum, an denen wegen der sehr spezialisierten Materie nur wenige Abgeordnete teilnehmen, weggelassen werden können, wenn schon eine öffentliche Debatte in dieser Erweiterten Ausschussberatung stattgefunden hat. Der Begriff „erweitert“ bedeutet, dass nicht nur der federführende Ausschuss, sondern auch die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse teilnehmen können, also alle Abgeordneten, die sich in der einen oder anderen Weise mit dem Vorhaben befassen. Deshalb ist vorgesehen, dass solche Erweiterten öffentlichen Ausschusssitzungen nicht in den normalen Ausschusssitzungssälen stattfinden, sondern in größeren, besonders dafür eingerichteten Sälen. Die Neubauten für den Bundestag in Berlin sehen mehrere solcher Säle vor. Sie verfügen über Zuschauertribünen, über eine Pressetribüne sowie über Standplätze für Fernsehkameras, so dass sowohl die Vertreter der Medien als auch Besuchergruppen und Einzelbesucher den Debatten folgen können.

Dies gilt aber nicht für die einzelnen Beratungssitzungen der Ausschüsse, sondern nur für die Abschlussdebatte, die die Entscheidung über die Beschlussempfehlung des Ausschusses bringt. Bevor es soweit ist, wird der Ausschuss in die Beratung der einzelnen Vorschriften eintreten. Die Abschnitte und Paragraphen werden von der Vorsitzenden oder vom Vorsitzenden einzeln aufgerufen; dann können Berichterstatter, andere Ausschussmitglieder oder auch Vertreter

von Bundesregierung oder Bundesrat sich äußern. Dabei können Änderungsvorschläge gemacht oder förmliche Änderungsanträge gestellt werden. Das Wort wird in der Reihenfolge der Wortmeldungen unter Berücksichtigung weiterer Gesichtspunkte wie „Rede und Gegenrede“ erteilt. Über formelle Änderungsanträge wird am Schluss der Beratung des betreffenden Abschnitts abgestimmt. Wird – mit einfacher Mehrheit der Anwesenden – eine Änderung beschlossen, so ist die Regierungsvorlage insoweit verändert, und alle weiteren Behandlungen des Entwurfs gehen von der geänderten Fassung aus.

Die gar nicht seltenen Änderungen an Regierungsentwürfen – man kann sie insbesondere (s. S. 101) an der synoptischen Gegenüberstellung von Regierungsvorlage und Ausschussempfehlung erkennen – kommen aber nicht nur durch formelle Änderungsanträge zustande, sondern sind oft das Ergebnis von Diskussionen und Verhandlungen. Die Abgeordneten halten im Ausschuss keine großen Reden, sondern erörtern die einzelnen Punkte, diskutieren miteinander, stellen versuchsweise Vorschläge zur Debatte und ziehen sie auch wieder zurück, kurz, es findet eine Fachdiskussion mit dem Ziel vernünftiger und durchführbarer Vorschriften statt.

## **Anhörungen**

Oft lassen sich Gesetzentwürfe nicht in einer Beratung im Ausschuss erledigen, auch wenn die Vorbereitung in den Fraktionen sehr eingehend ist. Handelt es sich um eine fachlich schwierige Materie und zudem noch um ein politisch umstrittenes Regelungsziel, dann wird nicht selten – heute bei fast allen Entwürfen von einiger Bedeutung – eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen und Interessenvertretern durchgeführt (s. S. 32 f.). Sie dient einmal dazu, zusätzliche wissenschaftliche Sachkunde und Kenntnisse über spezifische Schwierigkeiten in die Beratungen einzuführen. Das „Hearing“ – so die in der Praxis oft benutzte amerikanische Bezeichnung – hat zusätzlich den Zweck, durch die Öffentlichkeit der Veranstaltung Aufmerksamkeit in Presse und Medien für das betreffende Vorhaben zu gewinnen, die Bedeutung des Themas klarzumachen und die politische Auseinandersetzung anzuregen oder weiterzuführen. So bemühen sich die Fraktionen regelmäßig, bei der Auswahl der Sachverständigen auch solche zu benennen, deren Begutachtung der Schwierigkeiten, Risiken oder Chancen dieses Gesetzentwurfs die

jeweils eigene politische Position unterstützen oder die der Gegenseite fragwürdig machen kann. Entsprechendes gilt für das gewichtige Votum großer Verbände und Organisationen, etwa der Arbeitgeber, der Gewerkschaften oder der Umweltschutzverbände. Was öffentlich von diesen zu einem Gesetzesvorhaben geäußert wird, kann die öffentliche Meinung durchaus beeinflussen. Es ist schon vorgekommen, dass Gesetzentwürfe zurückgezogen wurden, weil sich in der Anhörung herausstellte, dass alle oder die meisten Sachverständigen die vorgesehenen Vorschriften für ungeeignet oder schädlich erklärten. Die Anhörung bringt damit eine Verbreiterung der Diskussionsteilnahme an wichtigen Gesetzen und eine bessere, insbesondere öffentlichere Einbeziehung der Interessengruppen. Es dürfte daher kein Zufall sein, dass die Durchführung von Anhörungen im Laufe der Wahlperioden ständig zugenommen hat, und ein Blick zum Kongress der Vereinigten Staaten von Amerika, wo tagtäglich mehrere Hearings nebeneinander zu allen möglichen Vorhaben stattfinden, unterstreicht diesen Trend.

## Die Ausschuss-Vorsitzenden

Die Vorsitzenden der Ausschüsse haben eine wichtige und nicht einfache Stellung. Nach der Geschäftsordnung berufen sie die Sitzungen ein, setzen die Tagesordnung fest und haben, ähnlich wie der Bundestagspräsident im Plenum, die Leitungs- und Ordnungsgewalt. Praktisch müssen sie sich aber mit den Fraktionen, insbesondere ihren Obleuten im Ausschuss, abstimmen und können nicht gegen den Willen des Ausschusses eigene Prioritäten setzen oder sachliche Vorstellungen durchdrücken. Deshalb werden sich die Vorsitzenden in den Beratungen eher zurückhalten. Sie bemühen sich, die Verhandlungen objektiv und unparteiisch zu leiten, Meinungsverschiedenheiten allenfalls im Sinne der Aufklärung von Missverständnissen und der Herbeiführung von Entschlüssen zu moderieren, Debatten zusammenzufassen und Kompromissvorschläge zu unterbreiten. Sie haben die Pflicht, die Beratungen objektiv zu fördern, und dies gelingt am ehesten, wenn sie Vertrauen bei allen Fraktionen genießen.

Dies ist deshalb nicht selbstverständlich, weil das Ausschusssystem des Bundestages eine Besonderheit aufweist: Zum einen spiegeln die Ausschüsse die Mehrheitsverhältnisse des gesamten Bundestages wider. Die Bundestagsmehrheit – also die Koalition, die ja die



Regierung gewählt hat und sie unterstützt – bleibt auch im Ausschuss Mehrheit. Zum anderen werden aber die Mehrheits- und Minderheitsverhältnisse, also die Stärke der Fraktionen, auch innerhalb der Gesamtzahl der Ausschussvorsitzenden widerspiegelt. Bei derzeit 22 ständigen Ausschüssen bedeutet dies, dass die CDU/CSU 8 Ausschussvorsitzende, die SPD 8 sowie FDP, Die LINKE. und Bündnis 90/Die Grünen je 2 Ausschussvorsitzende stellen. Mithin werden einige Ausschüsse von Vorsitzenden geleitet, die zur Opposition gehören, während der Ausschuss seinerseits entsprechend der Regierungsmehrheit zusammengesetzt ist. Mit anderen Worten: Diese Vorsitzenden müssen, gegen ihren eigenen politischen Willen und den ihrer Freunde, tagtäglich Ausschussbeschlüsse und Arbeitsergebnisse fördern und herbeiführen, die vom politischen Willen der Mehrheit geprägt sind und denen sie persönlich nicht immer zustimmen können.

Um so mehr hängt das Ansehen der Vorsitzenden von dem Vertrauen ab, das ihnen die Mitglieder entgegenbringen und das sie veranlasst, ihnen gleichwohl Spielraum in der Verhandlungsführung zu lassen. Sie werden daher in stetigem Kontakt mit den Obleuten der Fraktionen im Ausschuss handeln. Dies sind von den Fraktionen benannte Sprecher im Ausschuss; sie haben eine ähnliche Stellung wie die Parlamentarischen Geschäftsführer oder Geschäftsführerinnen der Fraktionen in Bezug auf das Plenum und den Ältestenrat. Sie bereiten die Ausschusssitzungen für ihre Fraktionen politisch, geschäftsordnungsrechtlich und taktisch vor, führen Vorbesprechungen, verhandeln mit Abgeordneten aus den anderen Fraktionen über Tagesordnung, Prioritäten und Sitzungsablauf, sorgen für die Präsenz ihrer Fraktionskollegen in den Ausschüssen und achten auf den Zusammenhang der Ausschusspositionen mit der gesamten politischen Linie ihrer Fraktion. Dies ist eine wesentliche Aufgabe, weil andernfalls die detaillierte Facharbeit in den einzelnen Ausschüssen sich verselbständigen, nicht mehr koordinierbar und schließlich politisch widersprüchlich werden würde.

Den Ausschüssen und den Vorsitzenden steht unterstützend das jeweilige Sekretariat des Ausschusses zur Seite. Es besteht aus dem Sekretär oder der Sekretärin, Angehörigen der Bundestagsverwaltung, gelegentlich weiteren Mitarbeitern des höheren Dienstes sowie Sachbearbeitern und den notwendigen Schreibkräften. Die Sekretariate machen den Vorsitzenden Vorschläge für die Tages-

ordnung, bereiten die Sitzungen organisatorisch vor und beraten vor und während der Sitzung hinsichtlich fachlicher und geschäftsordnungsrechtlicher Besonderheiten und möglicher Kontroversen, führen die Rednerliste und fertigen Kurzprotokolle der Sitzungen. Dabei arbeiten sie in ständiger Fühlungnahme mit der Bundesregierung, insbesondere mit dem fachlich dem Ausschuss entsprechenden Ministerium, sowie mit anderen Organisationseinheiten des Bundestages und mit den einschlägigen Verbänden und Organisationen zusammen.

## **Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses**

Hat der Ausschuss einen Gesetzentwurf durchberaten und beschlossen, beginnt der zweite Teil der Arbeit der Berichtersteller: In einem schriftlichen Bericht an das Plenum des Bundestages legen sie den Gang der Beratungen in ihrem, dem federführenden Ausschuss, und in den mitberatenden Ausschüssen dar. Dabei erläutern sie insbesondere, welche Gründe der Ausschuss hatte, von der Regierungsvorlage abzuweichen. Ebenso sind sie verpflichtet, die Ansichten etwa überstimmter Minderheiten mitzuteilen.

Dem Bericht vorangestellt wird die Beschlussempfehlung des Ausschusses, den Entwurf in der vom Ausschuss verabschiedeten Fassung anzunehmen. Sie enthält eine Zusammenstellung der Änderungen des Entwurfs. Vorangestellt wird der Beschlussempfehlung und dem Bericht ein Vorblatt mit der oben bereits dargestellten Einteilung. Darin wird auch mitgeteilt, mit welcher Mehrheit der Entwurf im Ausschuss angenommen wurde. In unserem Beispiel ist unter „B. Lösung“ des Vorblatts des in der Folge auszugsweise abgedruckten Ausschussberichts das Stimmverhalten der Fraktionen im Innenausschuss wiedergegeben, und zwar unter Ziff. 1. bezüglich des Regierungsentwurfs zur Neuregelung des Waffenrechts (Drucksache 14/7758). Unter Ziff. 2. findet sich das Stimmverhalten zu einer ergänzenden EntschlieÙung zum Waffenrecht, die der Innenausschuss dem Plenum zur Annahme empfohlen hat, und unter Ziff. 3. das Stimmverhalten zu dem vom Innenausschuss mit beratenen Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Waffengesetzes. Beschlussempfehlung und Bericht werden als Bundestagsdrucksache gedruckt und an alle Abgeordneten verteilt.

24. 04. 2002

## **Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)**

- 1. zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
– Drucksache 14/7758 –  
Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des  
Waffenrechts (WaffRNeuRegG)**
- 2. zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates  
– Drucksache 14/763 –  
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung  
des Waffengesetzes**

### **A. Problem**

Das geltende Waffenrecht ist von der Systematik und vom Regelungsgehalt her kompliziert, lückenhaft und schwer verständlich. Mit dem neuen, den Belangen der inneren Sicherheit, aber auch den berechtigten Anliegen der gesetzestreuen Nutzer entsprechenden Waffengesetz und der Überführung der Vorschriften über die technische Sicherheit von Waffen und Munition aus dem bisherigen Waffengesetz in ein eigenes Beschussgesetz sollen die Transparenz, Verständlichkeit und die Anwendung beider Regelungsmaterien erhöht werden. Außerdem soll der missbräuchliche Umgang mit Waffen, insbesondere auch mit den häufig bei Straftaten verwendeten Gas- und Schreckschusswaffen stärker eingeschränkt werden.

### **B. Lösung**

Im Rahmen eines Artikelgesetzes werden das Waffengesetz (WaffG) neu gefasst (Artikel 1), die Vorschriften über die technische Sicherheit von Waffen und Munition in ein eigenes Beschussgesetz (BeschG) überführt (Artikel 2) und die notwendigen Anpassungen von Regelungen mit Bezug zum Waffenrecht in anderen Gesetzen (Artikel 3 bis 16) vorgenommen; hinzuweisen ist insoweit vor allem auf die Anpassung im Kriegswaffenkontrollgesetz (Artikel 3) und im Bundesjagdgesetz (Artikel 15).

Vorrangig geregelt werden im neuen Waffengesetz der private Erwerb und Besitz sowie der private Waffengebrauch; daran schließen sich Bestimmungen für Hersteller, Handel und sonstige gewerbliche Nutzung an. Für die hauptsächlichen Nutzergruppen wie Sportschützen, Jäger, gefährdete Personen sowie Sammler sind jeweils eigene Vorschriften geschaffen worden. Mit der Verschärfung der Anforderungen an die Zuverlässigkeit von Waffenscheinbesitzern, der Einführung eines so genannten kleinen Waffenscheins für Gas- und Schreckschusswaffen sowie mit der Erweiterung des Verbots des Umgangs mit gefährlichen Messern soll der missbräuchliche Umgang mit diesen Gegenständen eingedämmt werden.

Der Innenausschuss des Deutschen Bundestages hat beschlossen, den Gesetzentwurf im Wesentlichen in folgenden Punkten zu ergänzen bzw. abzuändern:

- Im Hinblick auf eine größere Transparenz des Waffengesetzes erfolgt ein ausdrücklicher Hinweis auf die Voraussetzungen des „kleinen“ Waffenscheins für das Führen von Gas- und Schreckschusswaffen. Darüber hinaus wird eine besondere Hinweis- und Protokollierungspflicht von Waffenhändlern bei der Veräußerung von solchen Schusswaffen vorgesehen.

... (folgt eine Übersicht über die weiteren wesentlichen Änderungen und Ergänzungen)

- 1. Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 14/7758 in der Ausschussfassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der FDP und PDS**
- 2. Annahme eines Entschließungsantrags mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktionen der FDP und PDS**
- 3. Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 14/763 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion der CDU/CSU**

**C. Alternativen**

Keine

**D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte**

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Keine

2. Vollzugsaufwand

...

**E. Sonstige Kosten**

...

**Beschlußempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

- 1) den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/7758 in der aus der nachstehenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen,
- 2) folgende EntschlieÙung anzunehmen:  
...
- 3) den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/763 abzulehnen.

Berlin, den 24. April 2002

**Der Innenausschuss****Ute Vogt (Pforzheim)**  
Vorsitzende**Ernst Bahr**  
Berichterstatter**Hartmut Koschyk**  
Berichterstatter**Cem Özdemir**  
Berichterstatter**Dr. Max Stadler**  
Berichterstatter**Ulla Jelpke**  
Berichterstatterin

**Zusammenstellung**

des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung des Waffenrechts  
(WaffRNeuRegG)

– Drucksache 14/7758 –

mit den Beschlüssen des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Entwurf

Beschlüsse des 4. Ausschusses

**Entwurf eines Gesetzes zur  
Neuregelung des Waffenrechts  
(WaffRNeuRegG)**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

**Inhaltsübersicht**

- Artikel 1 Waffengesetz (WaffG)  
 Artikel 2 Beschussgesetz (BeschG)  
 Artikel 3 Änderung des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen  
 Artikel 4 Änderung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes  
 Artikel 5 Änderung der Strafprozessordnung  
 ...

**Artikel 1**

**Waffengesetz (WaffG)**

**Inhaltsübersicht**

**Abschnitt 1**

**Allgemeine Bestimmungen**

- § 1 Gegenstand und Zweck des Gesetzes, Begriffsbestimmungen  
 § 2 Grundsätze des Umgangs mit Waffen oder Munition, Waffenliste  
 § 3 Umgang mit Waffen oder Munition durch Kinder und Jugendliche

**Entwurf eines Gesetzes zur  
Neuregelung des Waffenrechts  
(WaffRNeuRegG)**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

**Inhaltsübersicht**

- Artikel 1 unverändert  
 Artikel 2 unverändert  
 Artikel 3 unverändert  
 Artikel 4 unverändert  
**Artikel 5 Änderung des Melde-rechtsrahmengesetzes**  
 Artikel 6 Änderung der Strafprozessordnung  
 ...

**Artikel 1**

**Waffengesetz (WaffG)**

**Inhaltsübersicht**

**Abschnitt 1**

unverändert

<b>Abschnitt 2</b>	<b>Abschnitt 2</b>
<b>Umgang mit Waffen oder Munition</b>	<b>Umgang mit Waffen oder Munition</b>
<b>Unterabschnitt 1</b>	<b>Unterabschnitt 1</b>
<b>Allgemeine Voraussetzungen für Waffen- und Munitionserlaubnis</b>	<b>unverändert</b>
§ 4 Voraussetzungen für eine Erlaubnis	
§ 5 Zuverlässigkeit	
§ 6 Persönliche Eignung	
§ 7 Sachkunde	
§ 8 Bedürfnis, allgemeine Grundsätze	
§ 9 Inhaltliche Beschränkungen, Nebenbestimmungen und Anord- nungen	
...	...

Die Beschlussempfehlung des Innenausschusses konnte hier nicht so gestaltet werden, dass die vom Ausschuss beschlossenen Änderungen direkt in den Empfehlungssatz an das Plenum des Bundestages eingearbeitet wurden. Das ist nur möglich, wenn die vom Ausschuss geforderten Änderungen einige Punkte betreffen, die sich mit wenigen Worten und Zahlen kennzeichnen lassen. Dann lautet die Empfehlung an das Plenum etwa, den „Gesetzentwurf mit der Maßgabe anzunehmen, dass ...“. Hier lautete die Beschlussempfehlung, der Bundestag wolle beschließen, den Gesetzentwurf „in der aus der nachstehenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung“ anzunehmen. Das kommt vor allem bei umfangreichen Gesetzentwürfen sowie dann vor, wenn der Ausschuss – wie hier – eine Vielzahl von Änderungen empfiehlt. Dann werden der Regierungsentwurf und die vom Ausschuss empfohlene Textfassung einander in einer Synopse („Zusammenstellung“) gegenüber gestellt, so dass man durch Vergleich von Entwurf und Ausschussempfehlung erkennen kann, wo dem Bundestag die Übernahme und wo die Änderung des ursprünglichen Entwurfs empfohlen wird. In aller Regel folgt das Plenum des Bundestages den Empfehlungen des federführenden Ausschusses. Das heißt, dass zahlreiche Regierungsentwürfe nicht – wie man angesichts der grundsätzlichen Teilung des Bundestages in Regierungsmehrheit und Opposition vermuten könnte – einfach vom Bundestag mit Mehrheit angenommen und damit unverändert

übernommen werden. Vielmehr prüft die auch in jedem Ausschuss sich widerspiegelnde Mehrheit die Entwürfe ihrer „eigenen“ Regierung durchaus kritisch und ändert sie in über der Hälfte der Fälle auch ab. Daran kann man erkennen, dass ungeachtet der politischen Grundübereinstimmung von Bundestagsmehrheit und Regierung dennoch eine parlamentarische Kontrolle nicht nur der Opposition, sondern auch der Mehrheit gegenüber der Regierung ausgeübt wird.

Nach der Beschlussempfehlung folgt der Bericht der in diesem Falle fünf Berichtersteller. Darin wird zunächst der formale Ablauf der Ausschussberatungen dargestellt und insbesondere mitgeteilt, welche Auffassungen die mitberatenden Ausschüsse vorgetragen haben und welche Änderungsanträge im federführenden Ausschuss gestellt und angenommen oder abgelehnt wurden. In unserem Beispiel ergibt sich aus dem Bericht, dass dort auch zwei Änderungsanträge der CDU/CSU-Fraktion, also einer Oppositionsfraktion angenommen wurden, was zeigt, dass bei den Ausschussberatungen nicht das Gegenüber von Mehrheit und Opposition, sondern die gemeinsame Suche nach vernünftigen Kompromissen vorherrscht. Nach der Darstellung des formalen Ablaufs der Ausschussberatungen folgt die Begründung für die Beschlussempfehlung, insbesondere für die vom federführenden Ausschuss empfohlenen Änderungen des Regierungsentwurfs.

## **Drucksache 14/8886**

Deutscher Bundestag – 14. Wahlperiode

---

### **Bericht der Abgeordneten Ernst Bahr, Hartmut Koschyk, Cem Özdemir, Dr. Max Stadler, Ulla Jelpke**

#### **I. Zum Verfahren**

##### **1. Allgemeines**

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 14/7758 wurde in der 208. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. Dezember 2001 an den Innenausschuss federführend sowie an den Rechtsausschuss, den Sportausschuss, den Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft und den Ausschuss für Tourismus zur Mitberatung überwiesen. In der 212. Sitzung des Deutschen Bundestages am 24. Januar

2002 wurde er nachträglich an den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates auf Drucksache 14/763 wurde in der 208. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. Dezember 2001 an den Innenausschuss federführend sowie an den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft und den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen.



## 2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 125. Sitzung am 24. April 2002 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Mehrzahl der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der FDP bei Abwesenheit der Fraktion der PDS empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/7758 in der Fassung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen anzunehmen. Zudem empfiehlt der Rechtsausschuss einstimmig bei Abwesenheit der Fraktion der PDS den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/763 abzulehnen.

Der **Sportausschuss** hat in seiner 57. Sitzung am 17. April 2002 mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen der CDU/CSU und FDP und bei Abwesenheit der Fraktion der PDS die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen empfohlen.

Der **Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft** hat in seiner 92. Sitzung am 24. April 2002 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und CDU/CSU gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS unter Berücksichtigung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen und der Anträge 2 und 4 der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/7758 anzunehmen. Beim Gesetzentwurf auf Drucksache 14/763 wurde einstimmig Ablehnung empfohlen.

Der **Ausschuss für Tourismus** hat in seiner 86. Sitzung am 24. April 2002 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS empfohlen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/7758 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat in seiner 89. Sit-

zung am 24. April 2002 in der Gesamtabstimmung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Abwesenheit der Fraktion der PDS die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 14/7758 in der Fassung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen und der Anträge 2 und 4 der Fraktion der CDU/CSU empfohlen. Zudem wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und CDU/CSU gegen die Stimmen der Fraktion FDP bei Abwesenheit der Fraktion der PDS die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 14/763 empfohlen.

## 3. Beratungen im federführenden Ausschuss

a) Der **Innenausschuss** hat in seiner 88. Sitzung am 27. Februar 2002 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Waffenrechts durchzuführen.

Die öffentliche Anhörung hat der Innenausschuss in seiner 92. Sitzung am 20. März 2002 durchgeführt. Auf das Protokoll der Anhörung, an der sich 15 Sachverständige beteiligt haben, wird hingewiesen.

Der Innenausschuss hat in seiner 95. Sitzung am 24. April 2002 die Gesetzentwürfe auf den Drucksachen 14/7758 und 14/763 abschließend beraten.

Als Ergebnis der Beratungen wurde der Gesetzentwurf auf Drucksache 14/7758 in der Fassung der eingebrachten Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen sowie der Anträge 2 und 4 der Fraktion der CDU/CSU mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und PDS angenommen. Zuvor wurde der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 14/819 mit den

Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen der FDP und PDS angenommen.

Der Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 14/820 wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktionen der FDP und PDS angenommen.

Die Änderungsanträge 1 bis 6 der Fraktion der CDU/CSU auf Ausschussdrucksache 14/821 wurden einzeln abgestimmt.

Die Anträge 1, 3 und 5 wurden mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS abgelehnt.

Die Anträge 2 und 4 wurden bei Stimmenthaltung der Fraktion der PDS mit den Stimmen der Fraktionen im Übrigen angenommen.

Der Antrag 6 wurde von der antragstellenden Fraktion im Laufe der Beratungen zurückgezogen.

Die Änderungsanträge der Fraktion der PDS auf Ausschussdrucksache 14/822 wurden gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktion bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP mit den Stimmen der Fraktionen im Übrigen abgelehnt.

Der Gesetzentwurf auf Drucksache 14/763 wurde bei Stimmenthaltung

der Fraktion der CDU/CSU gegen die Stimmen der Fraktionen im Übrigen abgelehnt.

- b) Die Änderungsanträge 1 bis 6 der Fraktion der CDU/CSU auf Ausschussdrucksache 14/821 haben einschließlich Begründung folgenden Wortlaut:

...

## II. Zur Begründung

1. Die von den Koalitionsfraktionen initiierten Änderungen sind im Wesentlichen wie folgt begründet:

### I. Zu Artikel 1 (Waffengesetz – WaffG)

#### 1. Zu § 1 Abs. 3

Die erste Änderung in Absatz 3 ist eine notwendige Ergänzung der Umgangsarten, da die Mitnahme von Waffen oder Munition in den, durch den oder aus dem Geltungsbereich des Gesetzes nicht nur eine Unterart des Verbringens ist, sich an jene unterschiedliche Rechtsfolgen knüpfen und diese eigenständige Umgangsart auch in den Änderungen zu Unterabschnitt 5 berücksichtigt ist.

Die Änderung des letzten Satzteils knüpft an die geltende Rechtslage an und erfolgt zur Herstellung der Konformität mit der Begriffsdefinition für Herstellen, Bearbeiten oder Instandsetzen von Schusswaffen oder Munition als eigenständige Umgangsarten (Anlage 1 Abschnitt 2 Nr. 8.1 und 8.2), bei der auf einen gemeinsamen Oberbegriff verzichtet wird.

#### 2. ...

(folgen weitere Ausführungen zur Begründung der vorgeschlagenen Änderungen)

Berlin, den 24. April 2002

**Ernst Bahr**  
Berichterstatter

**Dr. Max Stadler**  
Berichterstatter

**Hartmut Koschyk**  
Berichterstatter

**Ulla Jelpke**  
Berichterstatterin

**Cem Özdemir**  
Berichterstatter

Der hier behandelte Gesetzentwurf hat für den Bundeshaushalt keine nennenswerten Kosten erwarten lassen (vgl. im oben abgedruckten Vorblatt den Abschnitt „D. Kosten“). Bei Vorhaben mit beträchtlichen Kostenfolgen ist das Verfahren noch etwas komplizierter: Hier beauftragt das Plenum in erster Lesung den Haushaltsausschuss mit der Prüfung, ob der Entwurf mit der Haushaltslage vereinbar ist. Dieser Bericht des Haushaltsausschusses, nach dem einschlägigen § 96 der GOBT als „96er-Bericht“ bezeichnet, wird direkt dem Plenum zur zweiten Beratung vorgelegt, also nicht wie die Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse dem federführenden Ausschuss zugeleitet. Das bedeutet, dass der federführende Ausschuss nicht frei darin ist, ob er sich Bedenken des Haushaltsausschusses zu Eigen macht oder nicht, wie er das hinsichtlich der Stellungnahmen mitberatender Ausschüsse kann. Beim Haushalt wäre eine solche Entscheidungsfreiheit einzelner Fachausschüsse nicht akzeptabel: Der Bundeshaushalt muss nach Artikel 110 Grundgesetz in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein. Bringt ein Entwurf neue Ausgaben, für die im Haushalt zunächst kein Ausgleich vorhanden ist, so muss das Plenum des Bundestages für eine Deckung dieser Ausgaben sorgen – der Haushaltsausschuss legt dazu einen Deckungsvorschlag vor –, weil andernfalls der Gesetzentwurf nicht verabschiedet werden könnte. Bei allen diesen als Finanzvorlagen bezeichneten Gesetzentwürfen muss daher der Haushaltsausschuss eingeschaltet werden und einen eigenständigen Bericht vorlegen.

Bevor das Gesetzgebungsverfahren weiter verfolgt wird, ist noch eine ergänzende Bemerkung zur Arbeit der Ausschüsse nötig. Sie haben nicht ausschließlich die Aufgabe, überwiesene Gesetzentwürfe zu beraten, sondern können sich mit allen Fragen aus ihrem Zuständigkeitsbereich befassen. Das bedeutet, dass ein Ausschuss die ganze Politik des jeweiligen Ministeriums der Bundesregierung, dem der Ausschuss gleichsam spiegelbildlich gegenübersteht, verfolgt, begleitet und kontrolliert. Gelegentlich ist von einer Mitregierung durch die Bundestagsausschüsse gesprochen worden. Erst vor diesem Hintergrund einer kontinuierlichen und umfassenden Beschäftigung verfügt der Ausschuss auch über die Fachkunde und das politische Wissen, um den einzelnen Gesetzentwurf oder einen sonstigen förmlichen Antrag aus dem Hause richtig einschätzen und behandeln zu können. Die Ausschüsse „warten“ also keineswegs auf Gesetzentwürfe, die ihnen vom Plenum überwiesen werden, sondern

beschäftigen sich permanent mit der Politik des ihnen gegenüberstehenden Ressorts der Bundesregierung, und diese Beschäftigung nimmt ganz besonders dann an Intensität zu, wenn von diesem Ministerium schwierige, besonders umstrittene Initiativen ausgehen oder gar Fälle von Pannen oder Missmanagement auftreten.

Eine besondere Rolle spielt der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (s. S. 41 und 60f.). Er ist einer der wenigen Ausschüsse, deren Einsetzung dem Bundestag unmittelbar von der Verfassung (in diesem Fall: Artikel 45 Grundgesetz) vorgeschrieben ist. Das geschieht nur in solchen Fällen, in denen dem betreffenden Ausschuss eine besondere Stellung und Aufgabe im verfassungsrechtlichen Verhältnis von Parlament und Regierung zukommt. Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union wurde Ende 1992 in Folge der Neufassung von Artikel 23 des Grundgesetzes eingesetzt. Beide Vorschriften wurden als Konsequenz des Vertrags von Maastricht eingeführt, mit dem die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union zwischen den Mitgliedstaaten vereinbart wurde. Die Grundgesetzänderungen wollen dem Umstand Rechnung tragen, dass der Maastricht-Vertrag für Deutschland – wie für alle anderen EU-Mitgliedstaaten – zusätzliche Verzichte an Souveränität, und das heißt in unserem Zusammenhang ein zusätzliches Abwandern rechtlicher Regelungsbefugnisse vom nationalen Parlament zu den europäischen Institutionen, mit sich bringt. Der in dieser Form neue Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat deshalb verfassungsrechtlich die Befugnis übertragen bekommen, die Rechte des ganzen Bundestages gemäß Artikel 23 gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen, soweit der Bundestag den Ausschuss dazu ermächtigt. Das ist deshalb neu und bemerkenswert, weil die Ausschüsse des Bundestages sonst lediglich Hilfsorgane des Parlaments sind, also gerade nicht für den ganzen Bundestag sprechen oder entscheiden können. Zweck dieser Vorschrift ist es, dass der Bundestag auf flexible und zeitgerechte Weise die Willensbildung der Bundesregierung gegenüber und im Rahmen der europäischen Institutionen beeinflussen, die dafür notwendigen Informationen sammeln und die unterschiedlichen Politikfelder miteinander abstimmen kann. Gewollt ist eine „Parlamentarisierung“ des deutschen regierungsseitigen Beitrags zur Rechtsetzung und institutionellen Weiterentwicklung der Europäischen Union, insbesondere auch im Hinblick darauf, dass die par-

lamentarisch-demokratische Fundierung der Europäischen Union selbst noch nicht in allem den Grundsätzen einer gesamtstaatlichen parlamentarischen Repräsentation entspricht.

Natürlich muss diese übergreifend gedachte Rolle des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union mit der nach wie vor erforderlichen Detailarbeit an den einzelnen europäischen Rechtsetzungsakten – Verordnungen und Richtlinien – in den Fachausschüssen des Bundestages koordiniert werden. Es wird auch weiterhin der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie sein, der sich vorrangig mit europäischen wirtschaftsrechtlichen Entwicklungen befasst, entsprechendes gilt für die Sozial-, Bildungs- oder Umweltpolitik. Gleichwohl kommt es auf eine übergreifende, zusammenführende Position des Bundestages im Hinblick auf die deutsche Rolle gegenüber der EU im Ganzen an, und deshalb sind diesem Ausschuss eine Reihe zusätzlicher Befugnisse und eine besondere Stellung im parlamentarischen Verfahren eingeräumt worden, die auch in der Geschäftsordnung des Bundestages (§§ 93 und 93a GOBT) ihren Niederschlag gefunden haben.

## **Die zweite und die dritte Lesung**

Nachdem der Ausschuss seine Arbeit getan hat, müssen erneut die Fraktionen entscheiden, wie sie zu der nun entstandenen Gesetzesvorlage stehen. Die Fachleute der Fraktionen kennen sie zwar genau, aber nun geht es darum, dass alle Mitglieder sich eine Meinung zu dem Entwurf bilden können. Also wird, gegebenenfalls nach nochmaligen Überlegungen in den zuständigen Arbeitskreisen oder -gruppen und nach Information des Fraktionsvorstandes, in einer Vollversammlung jeder Fraktion dieses Thema mit auf die Tagesordnung gesetzt, um durch Beschluss zu entscheiden, ob die Fraktion dieser Fassung zustimmen, ob und welche Änderungsanträge sie stellen und wen sie als Redner für die Aussprache benennen soll.

Im Ältestenrat vereinbaren die Fraktionen dann den Termin für die zweite Beratung des Entwurfs. Er erscheint auf der Tagesordnung der vorgesehenen Plenarsitzung und wird entsprechend der Tagesordnung vom sitzungsleitenden Präsidenten aufgerufen. Der Präsident gibt, wenn es gewünscht wird, zunächst dem oder den Berichterstattern die Möglichkeit, den schriftlichen Bericht zu ergänzen. Dann beginnt die allgemeine Aussprache, und es folgt entweder

eine Einzelberatung, in der alle Bestimmungen aufgerufen und zur Abstimmung gestellt werden, oder es wird – insbesondere wenn keine Änderungsanträge gestellt werden – über alle Teile des Gesetzentwurfs gemeinsam abgestimmt. Änderungsanträge können in der zweiten Lesung nicht nur von Fraktionen oder antragsberechtigten Gruppen, sondern von jedem einzelnen Abgeordneten gestellt werden. Das ist wichtig für Abgeordnete, die keiner Fraktion angehören; derzeit gibt es zwei fraktionslose Abgeordnete im Bundestag. Praktisch bedeutsam ist es vor allem aber auch deshalb, weil die Möglichkeit, als Einzelner Änderungsanträge zu stellen, die Fraktionen zwingt, Bedenken und abweichende Vorstellungen ihrer Mitglieder ernst zu nehmen und im Laufe der Beratungen entweder zu berücksichtigen oder diese Bedenken zu zerstreuen. Denn würde eine Fraktion versuchen, die Auffassungen von an dem Entwurf interessierten Mitgliedern einfach zu übergehen, müsste sie gewärtigen, dass diese ihre abweichende Meinung in öffentlicher Sitzung des Bundestages durch Änderungsanträge und vielleicht durch abweichendes Abstimmungsverhalten deutlich machen, was dieser Fraktion in der Öffentlichkeit als Zerstrittenheit oder Entscheidungsschwäche angekreidet würde. Weil die Fraktionen dies beachten, sind in der Praxis Änderungsanträge einzelner Abgeordneter in der zweiten Beratung eher selten. Häufiger kommt es schon vor, dass die Opposition, wenn sie dem betreffenden Entwurf nicht zustimmen will, ihre abweichenden Vorstellungen insgesamt in der Form eines oder mehrerer Änderungsanträge zur Debatte und zur Abstimmung stellt.

Deutscher Bundestag – 14. Wahlperiode – 234. Sitzung. Berlin, Freitag den 26. April 2002

---

...

**Vizepräsidentin Petra Bläss:**

Ich rufe den Tagesordnungspunkt 29 auf:

Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Neuregelung des Waffenrechts (WaffRNeuRegG)**  
– Drucksache 14/7758 –  
(Erste Beratung 208. Sitzung)

Zweite und dritte Beratung des vom Bundesrat eingebrachten Entwurfs eines

**Dritten Gesetzes zur Änderung des Waffengesetzes**

– Drucksache 14/763 –  
(Erste Beratung 208. Sitzung)

Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses  
(4. Ausschuss)

– Drucksache 14/8886 –

Berichterstattung:  
Abgeordnete Ernst Bahr  
Hartmut Koschyk  
Cem Özdemir  
Dr. Max Stadler  
Ulla Jelpke

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung liegen zwei Änderungsanträge der Fraktion der PDS vor. Nach einer interfraktionellen Vereinbarung ist für die Aussprache eine halbe Stunde vorgesehen. – Ich höre keinen Widerspruch. Dann ist das so beschlossen. Ich eröffne die Aussprache. Erster Redner für die Bundesregierung ist der Parlamentarische Staatssekretär Fritz Rudolf Körper.

**Fritz Rudolf Körper**, Parl. Staatssekretär beim Bundesminister des Innern:

Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Der Vorlage dieses Gesetzes ging ein langes und langwieriges Verfahren voraus. Lieber Herr Koppelin, ich denke, Hängepartien sind in fast allen Lebenslagen das Schlechteste. Mit diesem Gesetzentwurf beenden wir diese Hängepartie. Ich richte an dieser Stelle ein herzliches Dankeschön an diejenigen, die dafür Sorge getragen haben, dass es zu dieser Vorlage gekommen ist. Das sind nicht nur die Mitglieder und die zuständigen Beamten der Bundesregierung, sondern insbesondere die Koalitions- und die Oppositionsfraktionen.

...

Bei der Novellierung des Waffenrechts geht es insbesondere um Anwendungssicherheiten, aber auch um Vollzugsdefizite, die wir erkannt haben und deren Behebung wir gemeinsam in Angriff genommen haben. Es geht auch darum, mit dieser Novellierung einen Beitrag für die innere Sicherheit zu leisten. Dies geschieht beispielsweise, indem bestimmte gefährliche Messer und Wurfsterne verboten werden. Dies wurde übrigens auch in dem jetzt gegenstandslos werdenden Bundesratsentwurf gefordert. Der Gesetzentwurf stimmt mit den Forderungen auf Bundesratsseite überein.

Der inneren Sicherheit dient auch, dass wir die bei über der Hälfte aller Straftaten nach dem Strafgesetzbuch als Tatwaffe sichergestellten Gas- und Schusswaffen Restriktionen unterwerfen, die über die jetzt geltende Altersgrenze von 18 Jahren deutlich hinausgehen. Diese Maßnahmen beschreiben wir mit

dem so genannten **kleinen Waffenschein**. Die Anregungen aus dem Dialog mit der Gewerkschaft der Polizei sind in diese Regelungen eingeflossen. Ich denke, dass die Unterscheidung zwischen Erwerb und Führen dieser so genannten Anscheinswaffen hier richtig ist.

Die innere Sicherheit wird auch gestärkt, indem wir so genannte Scheinschützen und bloße Waffenbeschaffer unter dem Deckmantel des **Sportschützen** dadurch vom Waffenbesitz ausschließen, dass wir eine einmalige Wiederholungsprüfung für das Bedürfnis einführen sowie das Verbandswesen im Schießsport einem staatlichen Anerkennungsverfahren unterziehen. Das ist deswegen so wichtig, weil wir das Bedürfnis in diesem Gesetz unter anderem mit der Mitgliedschaft in einem Sportschützenverein definieren,

(Dr. Wolfgang Freiherr von Stetten  
[CDU/CSU]:

Wie ist das denn früher gewesen?)

allerdings unter der Voraussetzung, dass der Verein einem anerkannten Schießsportverband angehören muss. Alle, die ein bisschen Erfahrung haben, wissen, dass wir die Kriterien im Anerkennungsverfahren mit den gewissen Notwendigkeiten versehen haben, damit hier kein Grauzonenbereich entsteht. Die Kriterien sind übrigens von den Verbänden und von den Sportschützenvereinen voll akzeptiert worden; sie empfinden sie als richtige Maßnahmen.

Als Hauptbotschaft geht von dieser Novellierung aus, dass aus einer legalen Waffe keine illegale Waffe wird. Das ist wichtig zu unterstreichen; denn wir wissen, dass für das Kriminalitätsgeschehen nicht der legale, sondern der illegale Waffenbesitz entscheidend ist.

(Dr. Jürgen Gehb [CDU/CSU]:  
Das hat aber lange gedauert!)

Deswegen haben wir auch die gesetzlichen Regelungen für die **Aufbewahrung von Waffen** normiert. Ich habe eine Menge über A-Schranke und Sonstiges gelernt, auch darüber, was in der Praxis möglich oder nicht möglich ist.

(Erwin Marschewski [Recklinghausen] [CDU/CSU]: Manche machen erst einen Gesetzentwurf, und dann lernen sie! Das ist gut so!)

Wir haben es der Mithilfe der Vertreter des Forums Waffenrecht zu verdanken, dass wir auch hier eine vernünftige Regelung gefunden haben. Im Übrigen ist es wichtig, deutlich zu machen, dass wir diese Novellierung mit den Betroffenen und nicht gegen sie herbeigeführt haben. Es geht nicht darum, irgendwelche unnötigen Hemmnisse beispielsweise bei der Ausübung des Schießsports zu produzieren. Ich habe gelernt, dass die **Jagd** kein Hobby, sondern etwas ganz Besonderes ist, und man im Verhältnis zur Jagd den Begriff Hobby nach Möglichkeit vermeiden sollte. In der Debatte ging es lange Zeit um die Frage, ob die Anzahl der Langwaffen begrenzt werden soll oder nicht. Weil dieses Thema für die innere Sicherheit aber keine Relevanz hat, wurde auf die Begrenzung der Langwaffen im Jagdbereich verzichtet. Im Übrigen ist hier die Definition richtig, dass das Bedürfnis mit dem Jagdschein, übrigens auch mit dem Jugendjagdschein, nachgewiesen ist.

Das Waffenrechtsneuregelungsgesetz ist in sich systematisch stimmig. Das Waffengesetz auf der einen und das Beschussgesetz auf der anderen Seite haben unterschiedliche Zweckrichtungen. Ich glaube, dass wir einen guten und wichtigen **Kompromiss** ausgehandelt haben, der den Bedürfnissen der Materie, die damit geregelt werden soll, gerecht wird. Ich bin froh, dass es uns gelungen ist, diese Hängepartie aufzulösen; denn bereits seit 1983 hat man sich hier bemüht. Diese Bundesregierung und die sie tragenden Koalitionsfraktionen waren sich nicht zu schade, im Laufe dieses Diskussionsprozesses auch Anregungen beispielsweise von Fachleuten aus der Praxis aufzunehmen, die dieser Novellierung zugute kamen. Es ist allemal besser, miteinander als übereinander zu reden. Das bringt immer gute Ergebnisse. Ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit.

(Beifall bei der SPD und dem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

**Vizepräsidentin Petra Bläss:** Für die CDU/CSU-Fraktion spricht jetzt der Kollege Hartmut Koschyk.

**Hartmut Koschyk (CDU/CSU):** Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Herr Staatssekretär Körper, es war eine sehr milde Umschreibung, als Sie eben sagten, dass sich die Koalitionsfraktionen nicht zu schade gewesen seien, bei dem Versuch der Novellierung des Waffenrechts Verbesserungsvorschläge aufzunehmen. Man muss nämlich sehr deutlich sagen, dass zwischen Ihrem ursprünglichen Gesetzentwurf und der Vorlage, über die wir heute zu entscheiden haben, Welten liegen.

(Beifall bei der CDU/CSU)

Der ursprüngliche Gesetzentwurf, den Sie lange Zeit als ein Jahrhundertwerk verteidigt haben, stieß zu Recht auf den entschiedenen Protest und die strikte Ablehnung durch Jäger, Sportschützen, Waffensammler und Waffenhersteller, aber auch vonseiten der Rechts-, Polizei- und Verwaltungspraxis, sowie von Anfang an auch auf unseren entschiedenen Widerstand.

(Hans-Christian Ströbele [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Sind Sie an der Seite der Waffenlobby?)

Wir teilen die Einschätzung des Präsidenten des Deutschen Schützenbundes Josef Ambacher, dass dieser Gesetzentwurf, wenn er so in Kraft getreten wäre, zum Ende des Schießsports in Deutschland geführt hätte.

(Beifall bei der CDU/CSU)

Diejenigen, die den Gesetzentwurf in der ursprünglichen Fassung vorgelegt haben, mussten sich auch von sachkundiger Stelle, nämlich von der Gewerkschaft der Polizei in Deutschland, vorwerfen lassen, dieser Gesetzentwurf sei eine Lachnummer.

Der entschiedene Widerstand von Jägern, Sportschützen, Waffensammlern,



Waffenherstellern in Deutschland, die Sachkunde des Forums Waffenrecht, aber auch die entschiedene Ablehnung aus der Polizei- und Verwaltungspraxis sowie auch die Aussicht, dass Sie mit diesem Gesetzentwurf nicht auf die Zustimmung der Union im Bundestag – das war für Sie vielleicht nicht so wichtig –, aber auch nicht im Bundesrat rechnen konnten, hat Sie dann zu einer 180-Grad-Wendung veranlasst. Dies begrüßen wir. Es bleibt aber die Frage, verehrte Kolleginnen und Kollegen, wie Sie überhaupt einen Gesetzentwurf vorlegen und lange Zeit verteidigen konnten, der zu durch nichts zu rechtfertigende Restriktionen für Schützen, Jäger, Waffensammler und Waffenhersteller in Deutschland geführt hätte, ohne dass damit ein wichtiger und nennenswerter Beitrag zur inneren Sicherheit unseres Landes geleistet worden wäre.

(Beifall bei der CDU/CSU)

Das in dem ursprünglichen Gesetzentwurf formulierte Misstrauen haben Schützen und Jäger in Deutschland nicht verdient.

(Beifall bei der CDU/CSU)

Die Gewerkschaft der Polizei hat es in ihrer Stellungnahme auf den Punkt gebracht: Der private Waffenbesitz ist aus polizeilicher Sicht überhaupt nicht das Problem. Der BKA-Bericht „Waffen und Sprengstoffe“ für das Jahr 2000 spricht bei StGB-Straftaten unter Verwendung von Schusswaffen von einem Anteil erlaubnispflichtiger legaler Waffen von 3,4 Prozent, damit sogar unter dem Vorjahresniveau von 4,2 Prozent. Bezogen auf alle im Jahr 2000 begangenen Straftaten wurden in 0,013 Prozent aller Fälle legale Schusswaffen verwendet.

(Hans-Christian Ströbele [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Ein schlechter Witz!)

– Herr Ströbele, Sie hätten sich bei der Anhörung des Bundestages am 20. März sachkundig machen können. Sie waren da allerdings nicht anwesend.

(Zuruf des Abg. Hans-Christian Ströbele [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN])

Da hat nämlich der BKA-Vertreter noch gesagt, dass zu diesen 0,013 Prozent auch Waffenvergehen gehören, die mit Dienstwaffen von Polizei, Bundesgrenzschutz und Bundeswehr begangen wurden. Sie sind jetzt auf Unionskurs eingeschwenkt. Wir bedanken uns dafür, dass Sie im Innenausschuss auch noch zwei wichtigen Änderungsanträgen zugestimmt haben, die die Union gestellt hat. Dadurch wird jetzt zum einen auch das Führen von Waffen durch Brauchtumschützen im Zusammenhang mit Brauchtumsveranstaltungen sichergestellt. Zum anderen haben Sie unserem Vorschlag zugestimmt, dass das Bundeskriminalamt bundeseinheitlich für die waffentechnische Beurteilung und Einstufung von Waffen zuständig wird, wodurch eine unterschiedliche Genehmigungspraxis in den Ländern verhindert wird. Wir bedauern, dass Sie unserem weiteren Änderungsantrag, der das **Erbenprivileg** betrifft, nicht zugestimmt haben.

(Dr. Wolfgang Freiherr von Stetten [CDU/CSU]: So ist es! Das ist ein großer Mangel!)

...

Auch müssen wir kritisieren, dass das Hauptziel der Novellierung, das in der Begründung des Gesetzes steht, nämlich ein schlankes, von Verwaltung und betroffenen Bürgern leicht anzuwendendes Gesetz zu schaffen, in keiner Weise erreicht worden ist.

(Erwin Marschewski [Recklinghausen] [CDU/CSU]: Das ist wahr!)

Vielmehr ist ein Paragraphenungetüm entstanden, das im Gesetzesvollzug nicht unerhebliche Probleme schaffen wird. Wir werden deshalb den Gesetzesvollzug genau beobachten. Wenn wir Änderungs- und Verbesserungsbedarf erkennen, werden wir diesen aufgreifen.

(Beifall bei der CDU/CSU)

Wir danken den Schützen, Jägern, Waffensammlern und Waffenherstellern sowie dem Forum Waffenrecht, dass sie gemeinsam mit uns durch gute Zusammenarbeit und engen Schulterschluss ver-

hindert haben, dass der ursprüngliche miserable Gesetzentwurf, den Sie vorgelegt haben, Wirklichkeit geworden ist.

(Thomas Strobl [Heilbronn])

[CDU/CSU]: Gott sei Dank haben wir das verhindert!)

Wir sehen in dem jetzt verabschiedeten Gesetzentwurf kein Glanzstück rot-grüner Gesetzespolitik. Wir werden dem Gesetz jedoch im Interesse der Schützen, Jäger, Waffensammler und Waffenhersteller in Deutschland zustimmen. Herzlichen Dank.

(Beifall bei der CDU/CSU und der FDP)

**Vizepräsidentin Petra Bläss:** Das Wort hat der Herr Kollege Cem Özdemir für die Fraktion des Bündnisses 90/Die Grünen.

**Cem Özdemir (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):**

Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren!

(Dr. Wolfgang Freiherr von Stetten

[CDU/CSU]: Sie haben einen Salto mortale gemacht!)

– Und in welche Richtung?

(Dr. Wolfgang Freiherr von Stetten

[CDU/CSU]: Einen Salto mortale rückwärts!)

Dieser Gesetzentwurf wird im Gegensatz zu den Gesetzentwürfen der Vorgängerregierungen tatsächlich Gesetzeskraft erlangen. Damit hat diese Koalition ein Versprechen eingelöst.

(Hartmut Koschyk [CDU/CSU]:

Weil wir Ihnen geholfen haben!)

– Es ist doch gut, wenn Sie uns helfen. Dann machen Sie mal etwas Vernünftiges, das schadet Ihnen ja nicht. Jedenfalls bin ich froh darüber, dass wir heute ein wichtiges Reformprojekt zum Ende bringen, nämlich ein modernes Waffenrecht, an dem sich die Vorgängerregierungen, wie Sie sich vielleicht noch erinnern können, die Zähne ausgebissen haben. Es gab mehrere Anläufe; keiner davon war bislang von Erfolg beschieden. Ich bin froh, dass wir dieser Sache heute zum Er-

folg verhelfen werden. Über die Notwendigkeit einer Gesetzesänderung kann ja wohl kein Zweifel bestanden haben; sonst hätten sich nicht auch die Vorgängerregierungen daran versucht. Ich will, weil Kollege Koschyk das nicht getan hat, etwas zum Ziel des Gesetzes sagen. Ziel des Gesetzes war es, die öffentliche Sicherheit zu verbessern. Zu keinem Zeitpunkt war es das Ziel, anständigen, ehrlichen Bürgern, die ihren Hobbys nachgehen, ob es die Jagd oder der Schießsport ist, das Leben zu erschweren.

(Wolfgang Zöllner [CDU/CSU]:

Dann hätten Sie aber einen anderen Text vorlegen müssen!)

Es ging nicht darum, Vereinsmitglieder zu gängeln oder ihnen das Leben schwer zu machen. Wenn es hier Missverständnisse gab, dann sind diese ausgeräumt worden.

...

Ich will ein Beispiel nennen, woran man erkennen kann, dass wir Verbesserungen für die Vereine, die wir mit gutem Gewissen vertreten können, durchgesetzt haben. Natürlich ist es nicht sinnvoll, dass sich ein Verein melden soll, wenn er sich aus der sportlichen Betätigung zurückzieht. Diesen Unsinn haben wir abgestellt.

(Dr. Wolfgang Freiherr von Stetten

[CDU/CSU]: Gut, dass Sie sagen, dass der Gesetzentwurf Unsinn war!)

– Herr Kollege, Sie sind doch schon lange genug dabei und müssten das struckische Gesetz eigentlich kennen: Kein Gesetz kommt aus dem Parlament so heraus, wie es hereingekommen ist. Das galt auch schon zu Ihren Zeiten. Der Unterschied zwischen uns aber ist: Wir setzen die Gesetze durch, während Sie Ihre Gesetze nur angekündigt haben.

(Beifall beim BÜNDNIS 90/

DIE GRÜNEN und bei der SPD – Dr. Wolfgang Freiherr von Stetten [CDU/CSU]: Aber wir haben unsere Gesetze nicht als Unsinn bezeichnet!)

Aber in einem Punkt scheinen wir uns ein wenig zu unterscheiden, was ich bedauere, weil ich es nicht erwartet hatte. Es geht nämlich auch darum, dass wir in dem Bereich, in dem wir den Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor Gefahren gewährleisten müssen, keine Lockerungen zulassen dürfen. Es wäre ganz gut gewesen, wenn die Opposition Stellung zu der Notwendigkeit genommen hätte – da gehen wir mit den Vereinen konform –, dass die schwarzen Schafe keine Vorteile aus diesem Gesetz ziehen dürfen. Sie dürfen sich nicht hinter den anständigen Bürgerinnen und Bürgern verstecken, die ihren Hobbys nachgehen. Deshalb ist es richtig, dass Spring- und Fallmesser künftig ebenso verboten sind wie tückische Wurfsterne.

(Zuruf des Abg. Dr. Jürgen Gehb [CDU/CSU])

– Warum sagen Sie es dann nicht?

(Dr. Jürgen Gehb [CDU/CSU]: Das ist doch überhaupt nicht Thema gewesen!)

– Sie tun doch gerade so, Herr Kollege, als ob wir ein unsinniges Gesetz gemacht hätten, das nur dazu da ist, den Vereinen das Leben schwer zu machen. Wenn Sie die Anhörung genau ausgewertet hätten, dann hätten Sie feststellen können, dass sich ein sehr wichtiges Thema, das von der Gewerkschaft der Polizei angesprochen wurde, auf die Gefahr bezog, die von Gas- und Schreckschusswaffen ausgeht.

(Dr. Jürgen Gehb [CDU/CSU]:  
Das ist doch in Ordnung!)

In diesem Bereich haben wir eine sinnvolle Regelung gefunden. Man sollte also nicht so tun, als ob es einen Streit um Punkte gibt, die eigentlich unstrittig sind.

(Dr. Jürgen Gehb [CDU/CSU]:  
Sie erwecken doch den Eindruck, dass darüber ein Streit stattgefunden hat!)

– Sie erwähnen diesen Punkt doch gar nicht mehr.

(Dr. Jürgen Gehb [CDU/CSU]: Unstreitiges muss nicht erwähnt werden!)

– Doch, das ist wichtig, weil diese Punkte der Kern des Gesetzes sind. Genau darum geht es.

Es geht eine extreme Gefahr von Gas- und Schreckschusswaffen aus. Wir wissen – Sie haben die entsprechenden Statistiken erwähnt –, dass es viele Spontankäufe gerade von Jugendlichen gibt, die kurz entschlossen in einen Laden gehen, eine solche Scheinwaffe kaufen und damit schreckliche Taten begehen. Das wird künftig erschwert. Ich will nicht verhehlen: Wenn es nach uns gegangen wäre, wären wir bezüglich dieser Waffen noch einen Schritt weitergegangen. Ich bin mir nicht sicher, ob man diese sogenannten Schreckschusswaffen überhaupt braucht. Aber eine schärfere Regelung war nicht möglich. Das Argument der Länder war, dass eine entsprechende Regelung zu bürokratisch und ihre Durchsetzung zu aufwendig sei. Ich finde es gut, dass wir jetzt die Regelung haben, dass Waffen künftig nicht mehr frei verkäuflich sind und dass sich der Ladenbesitzer die Käufer genau anschauen muss.

...

(Beifall beim BÜNDNIS 90/  
DIE GRÜNEN und bei der SPD)

**Vizepräsidentin Petra Bläss:** Es spricht jetzt der Kollege Rainer Funke für die FDP-Fraktion.

**Rainer Funke (FDP):**

Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Die Bundesregierung ist mit einem Entwurf zur Änderung des Waffenrechts in das Gesetzgebungsverfahren gegangen, der zu Recht von allen Seiten heftige Kritik erfahren hat.

(Beifall bei der FDP und der CDU/CSU)

Die FDP-Fraktion lehnt diesen Gesetzentwurf auch in der geänderten Fassung weiterhin ab.

(Beifall bei der FDP sowie bei  
Abgeordneten der PDS)

Das geltende Waffenrecht zählt ja ohnehin zu den strengsten der Welt. Eine Ver-

schärfung aus Gründen der inneren Sicherheit ist nicht notwendig;

(Beifall bei der FDP)

denn die Sicherheitsprobleme liegen nicht bei den legalen Waffenbesitzern, sondern sie werden vielmehr durch den illegalen Waffenmarkt verursacht, der mit Nachdruck bekämpft werden muss. Wenn dem so ist, stellt sich die Frage, ob das bisherige Waffengesetz überhaupt geändert werden muss. Ein triftiger Grund hierfür liegt nach Meinung der FDP allenfalls darin, dass das geltende Waffenrecht sehr kompliziert ist.

(Jürgen Koppelin [FDP]: Sehr wahr!)

Daran ändert sich durch den Gesetzesvorschlag der Bundesregierung und der rot-grünen Koalition aber überhaupt nichts.

(Beifall bei Abgeordneten der FDP –  
Hartmut Koschyk [CDU/CSU]:  
Leider wahr!)

Im Gegenteil: Nach dem einhelligen Urteil der Experten kann von Vereinfachung, Entbürokratisierung, Rücknahme der Regelungsdichte, mehr Übersichtlichkeit und mehr Lesbarkeit keine Rede sein. Die unübersichtlichen Anhänge bleiben und die zahlreichen Verordnungsermächtigungen, die zulassen, wesentliche Fragen am Parlament vorbei zu regeln, kennzeichnen weiterhin das Waffenrecht. Darüber hinaus war der ursprüngliche Inhalt des Gesetzentwurfs eindeutig gegen die berechtigten Interessen der **legalen Waffenbesitzer**, insbesondere der Sportschützen, der Jäger und der Waffensammler, gerichtet. Diese Gruppen sollten mit einem Übermaß an Bürokratie überzogen werden, ohne dass dadurch irgendein nennenswerter Zuzugewinn für die innere Sicherheit erzielt worden wäre.

(Beifall bei der FDP und der CDU/CSU –  
Wolfgang Zöllner [CDU/CSU]:  
Jawohl, das war das Hauptproblem!)

Wir haben dies gemeinsam mit den anderen Oppositionsfraktionen und den betroffenen Verbänden von Anfang an hef-

tig kritisiert. Sportschützen, Jäger und Sammler fühlten sich durch den Gesetzesentwurf regelrecht diskriminiert

(Beifall bei der FDP und der CDU/CSU)

und in ihren bürgerlichen Freiheitsrechten bedroht. Die vernichtende Kritik, die auch in der Sachverständigenanhörung zum Ausdruck gebracht worden ist, hat schließlich das Bundesinnenministerium und die Koalitionsfraktionen dazu veranlasst, ihr ursprüngliches Vorhaben aufzugeben. Es ist ein Erfolg auch der FDP-Opposition, dass eine Vielzahl von kritikwürdigen Punkten aus dem Gesetzesentwurf herausgenommen worden ist. Unverständlich bleibt für uns jedoch, warum die Koalition daran festhält, im Gesetz einen Wegfall des **Erbenprivilegs** nach fünf Jahren vorzusehen.

(Wolfgang Zöllner [CDU/CSU]: Jawohl!)

Wenn es dabei bleibt, werden Erben künftig faktisch dazu gezwungen sein, wertvolle Waffen unter Zeitdruck und damit unter Wert zu veräußern. Dies kann nicht akzeptiert werden.

(Heinz Wiese [Ehingen] [CDU/CSU]:  
So ist es!)

Nun versucht die Koalition, dieses Problem, mit dem Entschließungsantrag zu entschärfen, in dem behauptet wird, dass die Abschaffung des Erbenprivilegs ohnehin wieder zurückgenommen werden wird.

(Wolfgang Zöllner [CDU/CSU]: Warum hat man es nicht gleich gemacht?)

Man fragt sich, warum diese Regelung überhaupt im Gesetzentwurf verblieben ist.

(Beifall bei der FDP und der CDU/CSU)

Aus diesem Grunde und aufgrund der eingangs getroffenen Feststellung, dass der Gesetzentwurf auch in der geänderten Fassung keinerlei Rechtsvereinfachung und Rechtsklarheit bringt, bleibt die FDP-Fraktion bei ihrer ablehnenden Haltung. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall bei der FDP sowie bei Abgeordneten der CDU/CSU)

**Vizepräsidentin Petra Bläss:** Das Wort hat die Kollegin Ulla Jelpke für die PDS-Fraktion.

**Ulla Jelpke (PDS):**

Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Mit der heute vorliegenden Novelle ist die Regierung vielen berechtigten Protesten und Kritiken der Menschen, die Waffen legal besitzen, der Gewerkschaften, der Polizei und der Rechtsmediziner gegenüber dem ursprünglichen katastrophalen Entwurf, den die Bundesregierung vorgelegt hat, nachgekommen. Wir von der PDS haben diese Kritik von Anfang an unterstützt. Wir wollen keine amerikanischen Verhältnisse.

(Zuruf von der SPD: Du liebes Bisschen!)

Bei der Kriminalitätsbekämpfung sind, bezogen auf den Waffenbesitz, unserer Meinung nach die legalen Waffenbesitzer – Jäger und Sportschützen – nicht das Problem.

(Beifall bei der PDS)

Der ursprüngliche Entwurf war dort, wo es um die dringend notwendige Kontrolle von Gas- und Schreckschusswaffen ging, eine Lachnummer. Dies hat die Gewerkschaft der Polizei richtigerweise kritisiert. In diesem Zusammenhang möchte ich mich dem Dank meiner Kollegen an die Verbände für ihre enge Zusammenarbeit mit der Opposition im gesamten Hause anschließen, wodurch sie erheblich dazu beigetragen haben, dass heute tatsächlich ein wesentlich verbesserter Gesetzentwurf vorliegt. Trotzdem bleiben wichtige Kritikpunkte am vorliegenden Gesetz bestehen. Das Grundrecht auf **Unverletzlichkeit der Wohnung** soll bei Waffenbesitzern in Zukunft weniger geschützt sein als bei anderen Menschen. Schon ein boshafter Nachbar kann mit falschen Beschuldigungen eine Hausdurchsuchung auslösen. Ein solches Sonderrecht gegen legale Waffenbesitzer lehnen wir grundsätzlich ab.

(Beifall bei der PDS)

Wir haben deshalb einen Antrag auf Streichung dieser repressiven Klausel vorgelegt. Geblieben sind auch andere Schikanen. So soll bei Jägern und Sportschützen drei Jahre, nachdem sie ihre Waffenbesitzkarte erhalten haben, erneut geprüft werden, ob noch ein Bedürfnis zum Waffenbesitz vorliegt. Geblieben sind auch Einschränkungen beim Erbrecht. Geblieben sind auch restriktive Vorschriften für die Anerkennung von Schießsportverbänden und andere Regelungen, für die ich keinen vernünftigen Grund gefunden habe. Hier spuken noch immer der alte Obrigkeitsstaat bzw. die besonders deutsche Gründlichkeit und Regulierungswut herum. Falsch in anderer Hinsicht, nämlich geradezu lax, sind dagegen die Bestimmungen für **Gas- und Schreckschusswaffen**. Diese Waffen können tödliche Verletzungen auslösen, wie uns auch in der Anhörung bestätigt wurde. Hier geht die Vorlage der Regierung uns nicht weit genug. Die GdP hat einen Antrag vorgelegt, den wir übernommen haben und in dem es darum geht, dass für diese Waffen ein Führungszeugnis vorgelegt werden muss; außerdem sollen eine Registrierung und eine Berichtspflicht eingeführt werden. Auch diesen Antrag stellen wir heute zur Abstimmung. Wer Gas- und Schreckschusswaffen zum eigenen Schutz kaufen will, wird dadurch auch in Zukunft nicht behindert. Gelegenheitstäter aber, die sich eine solche Waffe besorgen, um Straftaten zu begehen, werden durch zusätzliche Maßnahmen hoffentlich abgeschreckt. Leider haben die Regierungsparteien diesen Anträgen nicht zugestimmt. Damit bleibt die Novelle trotz vieler Verbesserungen in wichtigen Punkten mangelhaft. Einer solchen Novelle können auch wir nicht zustimmen. Ich danke Ihnen.

(Beifall bei der PDS)

**Vizepräsidentin Petra Bläss:** Jetzt spricht für die SPD-Fraktion der Kollege Ernst Bahr.

(Reinhard Freiherr von Schorlemer [CDU/CSU]: Das ist ein richtiger Jäger!)

**Ernst Bahr (SPD)** (von der SPD mit Beifall begrüßt): Frau Präsidentin! Liebe

Kolleginnen und Kollegen! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Es ist erschreckend, wie hier zum Teil noch heute von Rednern der Opposition Falschdarstellungen kommen.

(Beifall bei der SPD – Widerspruch bei der CDU/CSU)

...

Der Gesetzentwurf, der heute zur Verabschiedung kommt, ist nämlich muster­gültig erarbeitet worden. Herr Koschyk, das ist das Problem: Sie hätten das in drei Wahlperioden machen können. Sie haben das nicht zustande gebracht. Jetzt hängen Sie sich an unsere Arbeit dran. Das können Sie auch tun.

(Beifall bei der SPD)

Wir haben diese Novellierung mit dem Ziel gestaltet, die Inhalte den Belangen der inneren Sicherheit besser anzupassen und missbräuchlichen Umgang mit Waffen einzudämmen. Das war unser Ausgangspunkt. Während der Regierungsentwurf im Mai vorigen Jahres von der Fachpresse noch positiv aufgenommen wurde

(Widerspruch bei der CDU/CSU – Erwin Marschewski [Recklinghausen] [CDU/CSU]: „Vorwärts“, Seite 53!)

– das können Sie in der Fachpresse nachlesen –, ist nach der Stellungnahme des Bundesrates die Stimmung übergekocht. Es ist in alle Parteien Material gegeben worden, das diese Kritik verursacht hat.

(Beifall bei der SPD)

...

Ich möchte an dieser Stelle nicht noch einmal auf die inhaltlichen Punkte im Einzelnen eingehen. Der Parlamentarische Staatssekretär, Herr Körper, hat das weitgehend schon getan. Ich möchte auf einen Punkt eingehen, der einer besonderen Interpretation bedarf, weil er bis heute in diesem Hause falsch dargestellt wird. Während Sportschützen und Jäger ein Bedürfnis, die körperliche und geistige Eignung, die persönliche Zuverlässigkeit und eine entsprechende Quali-

fizierung nachweisen müssen, gestattet das noch geltende, aber auch das neue Waffenrecht **Erben**, Vermächtnisnehmern und durch Auflage Begünstigten den Erwerb und Besitz von Waffen ohne den Nachweis eines Bedürfnisses oder der Sachkunde. Zivilrechtlich gesehen ist der Eigentums- und Besitzerwerb der Waffen durch Erben unstrittig und durch das Grundgesetz geschützt. Um der mit dem Verzicht des Nachweises des Bedürfnisses und der Sachkunde beim Erwerber im Erbfall verbundenen Gefahr von Missbrauchsfällen zu begegnen, war im Regierungsentwurf ursprünglich beabsichtigt, den Besitz von ererbten Schutz­waffen mit der Verpflichtung zu verbinden, sie mit einem dem Stand der Technik entsprechenden Blockiersystem zu sichern. Dieses System gibt es bis heute nicht, es gibt nur Ansätze dafür. Deswegen haben wir in das Gesetz eine Frist von fünf Jahren hineingeschrieben, in der die Industrie die Aufgabe hat, Blockiersysteme zu entwickeln, durch die diese Waffen für Unbefugte nicht nutzbar sind. Allein das ist eine Befristung. Das Erbrecht können wir nicht und wollen wir auch nach wie vor nicht angehen.

(Beifall bei der SPD – Dr. Wolfgang Freiherr von Stetten [CDU/CSU]: Warum machen Sie dann so einen Murks!)

Es ist vielleicht verlockend, von Erben, die in den Besitz von Waffen kommen, den Sachkundenachweis zu erwarten. Aber das können Sie nicht verlangen. Es kann ein minderjähriges Kind oder eine alte Oma Erbe werden, die Sachkunde nicht nachweisen können, indem sie die Jägerprüfung machen. Insofern halten wir die Blockiersysteme für das richtige Mittel.

(Dr. Jürgen Gehb [CDU/CSU]: Mit der bewaffneten Oma auf Du und Du!)

An dieser Stelle möchte ich noch einmal auf das Recht des Zutritts zur Wohnung eingehen. Es ist nicht so, wie es immer dargestellt wird. Es gibt die Möglichkeit, die Wohnung zu betreten, nur bei Gefahr im Verzuge. Das gilt in anderen gesetzlichen Regelungen auch.

Ich darf zur Ergänzung hinsichtlich einer redaktionellen Änderung, die mit den Fraktionen abgestimmt ist, der Präsidentin noch ein Blatt zu einem Änderungsantrag übergeben, den die CDU/CSU eingebracht hat. Herzlichen Dank.

(Beifall bei der SPD)

**Vizepräsidentin Petra Bläss:** Letzter Redner in dieser Debatte ist der Kollege Erwin Marschewski für die CDU/CSU-Fraktion.

**Erwin Marschewski** (Recklinghausen) (CDU/CSU):

Frau Präsidentin! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Offensichtlich waren die Sozialdemokraten mal wieder mit ihrem Jägerlatein am Ende.

(Beifall bei der CDU/CSU)

Deshalb haben sie ihre wirklich absurden Reglementierungen von Jägern, Schützen und Waffensammlern aufgeben müssen und deswegen haben sie sich zu Recht den Forderungen der Union endlich angeschlossen.

(Beifall bei der CDU/CSU)

Ich sage Ihnen: Sie hätten sich natürlich viel Ärger bei den Betroffenen ersparen können. Sie hätten von Anfang an auf unseren guten Rat hören sollen

(Zuruf von der SPD: Warum haben Sie es nicht selbst gemacht!)

oder, Herr Kollege von der SPD, auf den guten Rat Ihrer Kollegen Graf und Kemper. Das wäre gut gewesen.

(Beifall bei der CDU/CSU)

...

So hat Josef Ambacher, der Präsident des Deutschen Schützenbundes, Recht, wenn er in einem Dankeschreiben an unseren Fraktionsvorsitzenden schreibt, der Entwurf habe eine Vielzahl von Regelungen enthalten, die für die Sportschützen nicht tragbar gewesen seien und die zum Ende des **Schießsports** geführt hätten. Ich wiederhole: Josef Ambacher, Präsident des Schützenbundes, sagt, diese Regelungen hätten zum Ende des Schießsports geführt. So etwas haben Sie vorgelegt,

meine Damen und Herren! Wir haben Sie nunmehr gezwungen, Ihren Gesetzentwurf vom Kopf auf die Füße zu stellen. Da vieles jetzt vernünftig geworden ist, können wir diesem total veränderten Gesetzentwurf zustimmen. Es ist gut, dass die sinnlose Waffenbegrenzung vom Tisch ist. Es ist gut, dass auf die Meldepflicht für Inaktive verzichtet worden ist, dass die Regelungen zu den Aufbewahrungspflichten praxisnah gestaltet worden sind, dass junge Leute jetzt wieder üben können. Der Jugend ist eine Chance zur Leistung zu geben, gerade in den Schützenvereinen.

(Beifall bei der CDU/CSU)

Raten möchte ich Ihnen noch, auf das Erbenprivileg zu verzichten, denn es hat überhaupt keine Sicherheitsrelevanz. Sie sollten dies nicht antasten, meine Damen und Herren. Das fordern wir und wir hoffen, dass dies im Bundesrat noch geregelt wird.

...

Zum Schluss stelle ich fest: Der Widerstand der Union im Schulterchluss mit Jägern und mit Sportschützen hat sich gelohnt.

(Lachen bei der SPD – Ernst Bahr [SPD]: Herr Marschewski, das, was Sie jetzt kritisieren, stand doch alles in Ihren Entwürfen! Deswegen haben Sie es nicht zu Ende gebracht! Horst Kubatschka [SPD]: Sie haben gar nichts bewirkt!)

CDU/CSU, Jäger, Sportschützen und Waffensammler haben gut gezielt und voll ins Schwarze getroffen. Schwarz – das wissen Sie als Schütze, Herr Kollege – ist nun einmal die höchste Punktzahl. Herzlichen Dank.

(Beifall bei der CDU/CSU – Zuruf von der CDU/CSU: Waidmannsheil!)

**Vizepräsidentin Petra Bläss:**  
Ich schließe die Aussprache.

Wir kommen zur Abstimmung über den von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf zur Neuregelung des Waffenrechts auf Drucksache 14/7758. Ich verweise darauf, dass es eine persönliche

Erklärung nach § 31 der Geschäftsordnung des Kollegen Dr. Wolfgang Freiherr von Stetten zur Abstimmung gibt. Der Innenausschuss empfiehlt unter Nr. 1 seiner Beschlussempfehlung auf Drucksache 14/8886, den Gesetzentwurf in der Ausschussfassung anzunehmen. Hier verweise ich auf die redaktionellen Änderungen, auf die der Kollege Bahr soeben hingewiesen hat.

Es liegen zwei Änderungsanträge der Fraktion der PDS vor, über die wir zuerst abstimmen.

Wer stimmt für den Änderungsantrag der Fraktion der PDS auf Drucksache 14/8933? – Wer stimmt dagegen? – Enthaltungen? – Keine. Der Änderungsantrag ist gegen die Stimmen der PDS-Fraktion abgelehnt.

Wer stimmt für den Änderungsantrag der Fraktion der PDS auf Drucksache 14/8934? – Gegenprobe! – Enthaltungen? – Keine. Der Änderungsantrag ist gegen die Stimmen der PDS-Fraktion abgelehnt.

Ich bitte jetzt diejenigen, die dem Gesetzentwurf in der Ausschussfassung mit den genannten redaktionellen Änderungen zustimmen wollen, um das Handzeichen. – Gegenprobe! – Enthaltungen? – Der Gesetzentwurf ist damit in zweiter Beratung gegen die Stimmen von FDP- und PDS-Fraktion angenommen.

Wir kommen zur  
**dritten Beratung**  
und Schlussabstimmung.

Ich bitte diejenigen, die dem Gesetzentwurf zustimmen wollen, sich zu erheben. – Gegenprobe! – Enthaltungen? – Damit ist der Gesetzentwurf gegen die Stimmen von FDP- und PDS-Fraktion angenommen.

Der Innenausschuss empfiehlt unter Nr. 2 seiner Beschlussempfehlung auf Drucksache 14/8886, eine Entschließung anzunehmen. Wer stimmt für diese Beschlussempfehlung? – Gegenprobe! – Enthaltungen? – Die Beschlussempfehlung ist bei Enthaltung von FDP- und PDS-Fraktion angenommen.

Wir kommen zur Abstimmung über den vom Bundesrat eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des Waffengesetzes auf Drucksache 14/763. Der Innenausschuss empfiehlt unter Nummer drei seiner Beschlussempfehlung auf Drucksache 14/8886, den Gesetzentwurf abzulehnen. Ich bitte diejenigen, die dem Gesetzentwurf zustimmen wollen, um das Handzeichen. – Wer stimmt dagegen? – Enthaltungen? – Der Gesetzentwurf ist damit in zweiter Beratung bei Enthaltung der CDU/CSU-Fraktion abgelehnt. Damit entfällt nach unserer Geschäftsordnung die weitere Beratung.

...

Aus dem Stenographischen Protokoll ergibt sich, dass zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung des Waffenrechts in der zweiten Beratung von der Fraktion der PDS zwei Änderungsanträge gestellt wurden. Über diese Änderungsanträge wurde zuerst abgestimmt, so dass die weitere Abstimmung in der zweiten Beratung vereinfacht durchgeführt werden konnte: Es wurde nicht über jeden Paragraphen oder nach Abschnitten, sondern über den gesamten Gesetzestext in einem Votum abgestimmt. Das Protokoll zeigt auch, wie dies in der zweiten Beratung geschieht, nämlich durch Handzeichen. Es zeigt weiter, dass ein Abgeordneter eine – schriftliche – Erklärung zur Abstimmung nach § 31 der Geschäftsordnung abgegeben hat, die in einer Anlage zum Protokoll abge-



druckt wurde. Schriftliche oder mündliche Erklärungen zur Abstimmung dienen der Begründung des persönlichen Abstimmungsverhaltens eines Abgeordneten, insbesondere, wenn er von der Linie seiner Fraktion abweicht.

Wird ein Gesetzentwurf, wie in unserem Beispiel, in zweiter Lesung unverändert angenommen, so kann die dritte Beratung unmittelbar angeschlossen werden. In dieser Schlussabstimmung erheben sich die Abgeordneten auf die Frage des Präsidenten nach Zustimmung, Gegenstimmen und Enthaltungen von den Plätzen. In der Praxis wird im Bundestag häufig auch dann unmittelbar nach Abschluss der zweiten in die dritte Lesung eingetreten, wenn Änderungsanträge angenommen worden sind. Voraussetzung dafür ist aber, dass zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Bundestages dem zustimmen. Diese Zustimmung wird in der Regel erteilt. Wird sie nicht gegeben, kann die dritte Lesung erst am zweiten Tage nach Verteilung der Drucksache mit den in zweiter Lesung beschlossenen Änderungen erfolgen.

Das Stenografische Protokoll zeigt im Übrigen, dass hier keine weitere Aussprache in der dritten Beratung stattgefunden hat. Dies geschieht nur, wenn es von einer Fraktion oder mindestens 5 vom Hundert der Abgeordneten verlangt wird. Auch Änderungsanträge sind in der dritten Lesung nicht mehr von einzelnen Abgeordneten, sondern nur noch von Fraktionen oder einer Anzahl von Abgeordneten in Fraktionsstärke zulässig und dürfen sich nur auf Bestimmungen beziehen, zu denen in zweiter Beratung Änderungen beschlossen wurden.

Entsprechend der Beschlussempfehlung des Innenausschusses wurden schließlich noch eine Entschließung des Bundestages zum neuen Waffenrecht angenommen und der im Gesetzgebungsverfahren mit behandelte Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Waffengesetzes in zweiter Beratung abgelehnt. Dieser Gesetzentwurf war damit endgültig abgelehnt.

Eine besondere Gruppe von Gesetzen, durch die Verträge mit auswärtigen Staaten angenommen oder abgelehnt werden (*Ratifikationsgesetze*), wird nur in zwei Lesungen behandelt. Der Bundestag hat in diesen Fällen nur die Möglichkeit, im Ganzen zuzustimmen oder abzulehnen, weil der Vertrag in seinem endgültigen Text mit dem auswärtigen Partner durch die Bundesregierung ausgehandelt

wurde und nicht noch in Einzelheiten vom Bundestag einseitig geändert werden kann. In diesem Verfahren hat der Bundestag auch über den Einigungsvertrag mit der damaligen DDR beschlossen.

## Das Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat

Durch den Bundesrat wirken die 16 Bundesländer bei der Gesetzgebung – daneben auch bei der Verwaltung – des Bundes mit (Artikel 50 Grundgesetz). Zunächst gilt, dass der Bundesrat bei jedem Gesetz mitwirkt, das der Bundestag beschlossen hat. Lediglich die Intensität der Mitwirkung ist verschieden danach, ob es sich um „Einspruchsgesetze“ oder um „Zustimmungsgesetze“ handelt.

Der vom Grundgesetz als der normale und häufiger gedachte Fall ist der des Einspruchsgesetzes. Danach hat der Bundesrat im Regelfall das Recht, gegen ein Gesetz des Bundestages Einspruch einzulegen. Will er dies tun, muss er zuvor den Vermittlungsausschuss anrufen (zum Vermittlungsverfahren s.u.). Einen *Einspruch* des Bundesrates kann der Bundestag mit absoluter Mehrheit, das ist die Mehrheit seiner Mitglieder, zurückweisen; in bestimmten Fällen ist hierfür sogar eine doppelt qualifizierte Mehrheit erforderlich. Demgegenüber genügt beim normalen Gesetzesbeschluss die Mehrheit der anwesenden Mitglieder. In einer erneuten Abstimmung kann der Bundestag also den Widerstand des Bundesrates überwinden und das Gesetz endgültig auf den Weg zur Verkündung bringen.

Wenn das Grundgesetz es besonders vorschreibt, bedarf ein Gesetz der Zustimmung des Bundesrates. Das bedeutet ein absolutes Veto: Verweigert der Bundesrat seine *Zustimmung*, so ist das Gesetz gescheitert, und der Bundestag kann es mit keiner noch so hohen Mehrheit, auch nicht einstimmig, in Kraft setzen. Als Zustimmungsgesetz ist ein Gesetz dann zu behandeln, wenn es die Belange der Länder in besonderem Maße berührt. Das kann der Fall sein, wenn es auf die Finanzen der Länder einwirkt oder wenn es in besonderer Weise die Vollzugskompetenz, die Behördenorganisation oder sonstige in der Durchführung anfallende Maßnahmen der Länder berührt. Da die meisten Bundesgesetze nicht vom Bund selbst, sondern von den Ländern „als eigene Angelegenheit“ auszu-

führen sind (Artikel 83 Grundgesetz), regeln die Länder auch die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, und sobald der Bundesgesetzgeber hierfür besondere Vorschriften erlassen will, braucht er dazu die Zustimmung des Bundesrates. In der Praxis sind seit langem mehr als die Hälfte der Gesetze Zustimmungsgesetze.

Die Frage, ob es sich bei einer Vorlage um ein Einspruchs- oder ein Zustimmungsgesetz handelt, ist also von erheblicher Bedeutung für das Gesetzgebungsverfahren und dafür, ob der Bundestag das Gesetz letztlich durchsetzen kann. Sie ist nicht immer leicht zu beantworten. Nicht selten gibt es darüber Konflikte zwischen Bundesregierung und Bundestag auf der einen und Bundesrat auf der anderen Seite, und in mehr als einem Fall hat erst das Bundesverfassungsgericht entschieden, ob ein Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedurft hat oder hätte. Fehlende Zustimmung bei einem zustimmungspflichtigen Gesetz führt zu dessen Nichtigkeit.

In unserem Beispiel handelte es sich unzweifelhaft um ein Zustimmungsgesetz, weil es auch Vorschriften zum Verfahren der für den Vollzug zuständigen Behörden der Länder enthielt. Der Bundesrat hatte indes inhaltliche Einwände gegen das Gesetz. Als der Bundestag das Gesetz beschlossen und es, entsprechend der Vorschrift des Artikels 77 Abs. 1 Grundgesetz, nach seiner Annahme „unverzüglich dem Bundesrate“ zugeleitet hatte, hatte dieser in seinen zuständigen Ausschüssen beraten und war in seiner 776. Plenarsitzung vom 31. Mai 2002 zu dem Ergebnis gekommen, dass er dem Gesetz in dieser Fassung nicht zustimmen könne und die Einberufung des Vermittlungsausschusses verlangen wolle.

Bei Zustimmungsgesetzen kann die Einberufung des Vermittlungsausschusses übrigens auch vom Bundestag und von der Bundesregierung verlangt werden; denn der Bundesrat ist hier nicht verpflichtet den Vermittlungsausschuss anzurufen, wenn er ein solches Gesetz durch Verweigerung seiner Zustimmung scheitern lassen will. Bundestag und Bundesregierung erhalten hier also ein Instrument, um durch ein Vermittlungsverfahren das Scheitern des Gesetzes abzuwenden.

31.05.02

**Anrufung****des Vermittlungsausschusses  
durch den Bundesrat**

---

**Gesetz zur Neuregelung des Waffenrechts (WaffRNeuRegG)**

Der Bundesrat hat in seiner 776. Sitzung am 31. Mai 2002 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 26. April 2002 verabschiedeten Gesetz die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus folgendem Grund zu verlangen:

Das Gesetz ist in folgenden Punkten und den damit unmittelbar im Zusammenhang stehenden Regelungen zu überarbeiten:

- Anhebung der Altersgrenze für den Erwerb und Besitz von Schusswaffen
- Medizinisch-psychologische Untersuchung für den Erwerb und Besitz waffenrechtlicher Erlaubnisse
- Betreuung bei der Schießausbildung minderjähriger Schützen
- Behördliche Genehmigung von Schießsportordnungen
- Definition des sportlichen Schießens zur Abgrenzung des sportlichen Schießens vom kampfmäßigen Schießen
- Verbot von Pumpguns
- Beschränkung des erleichterten Erwerbs gefährlicher Gebrauchswaffen durch Sportschützen
- Konkretisierung der Vorschriften über die Verwahrung von Großkalibermunition bei Sportschützen
- Meldepflicht für Waffenhändler beim Überlassen von Schusswaffen
- Aufsichtsmöglichkeiten der Schießsportverbände über Schießsportvereine, die ihnen angeschlossen sind
- Mindestaltersgrenze für das Schießen durch Kinder

**Begründung:**

Die tragischen Ereignisse von Erfurt machen die Überarbeitung des vorliegenden Gesetzesbeschlusses zur Neuregelung des Waffenrechts notwendig. Der konkrete Regelungsbedarf ergibt sich aus den elf näher bezeichneten Themenbereichen, die an die in Erfurt zu Tage getretenen Sicherheitsprobleme im Zusammenhang mit dem Erwerb und Besitz von Schusswaffen anknüpfen.

Im Einzelnen sind u.a. folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

1. Anhebung der Altersgrenze für den Erwerb und Besitz von Schusswaffen durch Sportschützen und Jäger; ggf. Einführung eines medizinisch-psychologischen Tests als Voraussetzung des Erwerbs und Besitzes von Schusswaffen bis zu einem bestimmten Alter:
  - a) Anhebung der Altersgrenze für den Erwerb und Besitz (bestimmter) (erlaubnispflichtiger) Schusswaffen durch Sportschützen von 18 auf 21 Jahre/25 Jahre,
  - b) Heraufsetzung der Altersgrenze für den Erwerb und Besitz erlaubnispflichtiger Schusswaffen bei Jägern von 16 auf 18 Jahre,
  - c) Einführung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens für den Erwerb und Besitz (bestimmter) Schusswaffen durch Personen bis zu einem noch festzulegenden Alter.
2. ...

Aus der Begründung des Beschlusses ergibt sich, dass der Bundesrat die „tragischen Ereignisse von Erfurt“ – ein ehemaliger Schüler hatte im dortigen Gutenberg-Gymnasium einige Wochen zuvor 17 Menschen, darunter vor allem Lehrer und Schüler, erschossen – zum Anlass genommen hatte, eine Überarbeitung des Gesetzentwurfs in einer Reihe von Punkten zu verlangen. Auch während eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens kann also, solange das Gesetz nicht zustande gekommen ist, noch auf aktuelle Ereignisse reagiert werden.

## Das Vermittlungsverfahren

Der Vermittlungsausschuss ist ein aus Bundestag und Bundesrat gemischt zusammengesetztes Gremium. Die Bundesratsbank besteht aus 16 Mitgliedern des Bundesrates, und zwar ein Mitglied für jedes Bundesland, wobei diese Mitglieder anders als bei Beschlüssen des Bundesrates hier nicht an Weisungen der Landesregierungen gebunden sind. Die Bundestagsbank setzt sich zusammen aus 16 Abgeordneten des Bundestages, die die Stärkeverhältnisse der Fraktionen entsprechend dem für die Besetzung von Ausschüssen des Bundestages geltenden Grundsatz der Spiegelbildlichkeit repräsentieren. Im Falle des Konflikts zwischen dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und dem Grundsatz, dass die die Regierung tragende parlamentarische Mehrheit sich auch in verkleinerten Abbildungen des Bundestages durchsetzen können muss, sind beide Grundsätze zu einem „schonenden Ausgleich“ zu bringen. So hat es das Bundesverfassungsgericht entschieden, nachdem zu Beginn der 15. Wahlperiode

durch Mehrheitsbeschluss in bestimmter Weise vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit abgewichen worden war, um eine Abbildung der parlamentarischen Mehrheit auf der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses zu ermöglichen. Der Vorsitz im Vermittlungsausschuss wechselt vierteljährlich zwischen einem Bundestags- und einem Bundesratsmitglied. Die Sitzungen des Vermittlungsausschusses sind streng vertraulich; auch seine Sitzungsprotokolle dürfen erst ab Beginn der übernächsten Wahlperiode nach der jeweiligen Sitzung – also in der Regel frühestens ca. 4 Jahre später – eingesehen werden. Diese strikte Vertraulichkeit wird damit begründet, dass die Mitglieder anderenfalls nicht in der Lage wären, durch gegenseitiges Nachgeben einigungsfähige Kompromisse zu erzielen, sondern von ihren jeweiligen Ländern oder politischen Parteien unter Druck gesetzt und zur Unnachgiebigkeit gezwungen würden.

An der Häufigkeit, mit der der Vermittlungsausschuss tätig wird, können nicht nur Regelungskonflikte zwischen Bund und Ländern abgelesen werden, sondern zum Teil auch die politische Konstellation auf Bundesebene. Weist der Bundesrat eine andere politische Mehrheit auf als der Bundestag, wird die Bereitschaft zur Auseinandersetzung und damit zur Anrufung des Vermittlungsausschusses höher sein, als wenn die Mehrheiten in beiden Organen übereinstimmen. So hat der Bundesrat den Vermittlungsausschuss in der 7. Wahlperiode (1972–1976, Sozialliberale Koalition) 96 mal und in der anschließenden 8. Wahlperiode 69 mal angerufen, während in der 10. Wahlperiode von 1983–1987 (CDU/CSU-FDP-Koalition) der Ausschuss nur in 6 Fällen angerufen wurde. Während dieses gesamten Zeitraums konnten die unionsgeführten Landesregierungen eine Mehrheit im Bundesrat bilden. In der 12. und 13. Wahlperiode (1990–1994; 1994–1998, CDU/CSU-FDP-Koalitionen) hatten Vermittlungsverfahren wieder zugenommen, nachdem auf Grund von Landtagswahlergebnissen die von CDU oder CSU geführten Landesregierungen im Bundesrat keine Mehrheit mehr bildeten. Auch in den beiden folgenden Wahlperioden gab es, nachdem die entsprechend der Koalition auf Bundesebene (SPD-Bündnis 90/Die Grünen) zusammengesetzten Landesregierungen nur anfänglich im Bundesrat die Mehrheit gestellt hatten, mit 66 (14. Wahlperiode 1998–2002) bzw. 90 (15. Wahlperiode 2002–2005) zahlreiche Vermittlungsverfahren auf Verlangen des Bundesrates. Aus derartigen Zahlen darf aber nicht gefolgert werden, dass der Vermittlungsausschuss je nach politischer Konstellation gleichsam mutwillig an-

gerufen würde. Vielmehr spiegeln sich darin die unterschiedlichen Konzepte der politischen Parteien für die Politik im Bund und in den einzelnen Ländern sowie die Tatsache, dass natürlich auch der Bundesrat ein politisches Organ ist.

Zweck des Vermittlungsverfahrens ist es, das betreffende Gesetz so umzuarbeiten, dass Bundestag und Bundesrat der geänderten Fassung gleichermaßen zustimmen können. Voraussetzung wird dafür häufig sein, dass beide Seiten Abstriche an ihren Idealvorstellungen machen; Bundestag und Bundesregierung werden den Ländern in einigen Punkten entgegenkommen, während diese in anderen Punkten sich mit den Regelungsabsichten des Bundestages abfinden müssen. Das Ergebnis der Beratungen ist der „Einigungsvorschlag“ des Vermittlungsausschusses an Bundestag und Bundesrat.

Deutscher Bundestag  
14. Wahlperiode

Drucksache 14/9432  
12. 06. 2002

## **Beschlußempfehlung des Vermittlungsausschusses**

**zu dem Gesetz zur Neuregelung des Waffenrechts (WaffRNeuRegG)  
– Drucksachen 14/7758, 14/8886, 14/9341 –**

Berichterstatter im Bundestag: **Abgeordneter Ludwig Stiegler**

Berichterstatter im Bundesrat: **Ministerpräsident Dr. Bernhard Vogel**

Der Bundestag wolle beschließen:

Das vom Deutschen Bundestag in seiner 234. Sitzung am 26. April 2002 beschlossene Gesetz zur Neuregelung des Waffenrechts (WaffRNeuRegG) wird nach Maßgabe der in der Anlage zusammengefassten Beschlüsse geändert.

Gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 seiner Geschäftsordnung hat der Vermittlungsausschuss beschlossen, dass im Deutschen Bundestag über die Änderungen gemeinsam abzustimmen ist.

Berlin, den 12. Juni 2002

**Der Vermittlungsausschuß**

**Sigmar Gabriel**  
Vorsitzender

**Ludwig Stiegler**  
Berichterstatter

**Dr. Bernhard Vogel**  
Berichterstatter

## Anlage

### Gesetz zur Neuregelung des Waffenrechts (WaffRNeuRegG)

#### Zur Inhaltsübersicht

In die Inhaltsübersicht werden nach den Wörtern „Artikel 17 Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang“ die Wörter „Artikel 17a Änderung des Bundeszentralregistergesetzes“ eingefügt.

**Zu Artikel 1** (Änderung des Waffengesetzes)

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht zu § 27 werden die Wörter „Ausbildung im Verteidigungsschießen“ gestrichen.
2. § 6 wird wie folgt geändert:
  - a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Der persönlichen Eignung können auch im Erziehungsregister eingetragene Entscheidungen oder Anordnungen nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 bis 7 des Bundeszentralregistergesetzes entgegenstehen.“
  - b) In Absatz 2 wird nach den Wörtern „beigebrachten Bescheinigungen, so“

das Wort „kann“ durch das Wort „hat“ und das Wort „aufgeben“ durch das Wort „aufzugeben“ ersetzt.

- c) Nach Absatz 2 werden folgende Absätze 3 und 4 angefügt:

„(3) Personen, die noch nicht das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendet haben, haben für die erstmalige Erteilung einer Erlaubnis zum Erwerb und Besitz einer Schusswaffe auf eigene Kosten ein amts- oder fachärztliches oder fachpsychologisches Zeugnis über die geistige Eignung vorzulegen. Satz 1 gilt nicht für den Erwerb und Besitz von Schusswaffen im Sinne von § 14 Abs. 1 Satz 2.

(4) Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über das Verfahren zur Erstellung, über die Vorlage und die Anerkennung der in den Absätzen 2 und 3 genannten Gutachten bei den zuständigen Behörden zu erlassen.“

...

Der Vermittlungsausschuss war hier also zu einem Einigungsvorschlag gekommen. Dieser sah vor, das vom Bundestag beschlossene Gesetz zur Neuregelung des Waffenrechts nach Maßgabe einer Reihe von Einzelvorschlägen zu ändern, die in einer Anlage zu der Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zusammengefasst waren.

Wenn der Vermittlungsausschuss eine Änderung des Gesetzesbeschlusses vorschlägt, hat der Bundestag erneut Beschluss zu fassen (sog. „vierte Lesung“). Formell ist er frei, wie er sich nun entscheiden will. Praktisch weiß aber der Bundestag, dass eine Ablehnung des Vermittlungsvorschlages bedeuten könnte, dass dann der Bundesrat – je nach Art des Gesetzes – Einspruch einlegen oder seine Zustimmung verweigern würde, mit der Folge, dass im ersteren Fall versucht werden müsste, die erforderliche absolute oder sogar doppelt qualifizierte Mehrheit zur Zurückweisung des Einspruchs auf-



zubieten (was gar nicht immer ganz leicht ist), während im zweiten Fall das Gesetz endgültig scheitern würde. Der Bundesrat, der sich nach der „vierten Lesung“ im Bundestag abschließend mit dem Gesetz befassen muss, kann einen Vermittlungsvorschlag ablehnen und – je nach Art des Gesetzes – Einspruch einlegen bzw. die Zustimmung verweigern, oder er kann ihn annehmen und beschließen, dem Gesetz zuzustimmen bzw. von einem Einspruch abzusehen.

Im Bundestag gelten bei der Abstimmung über einen Vermittlungsvorschlag Besonderheiten. Zum einen kann der Vermittlungsausschuss nach seiner Geschäftsordnung, die eigens für dieses Verfahren vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen wurde, bestimmen – und er bestimmt dies meistens, so auch in unserem Beispielfall –, dass der Bundestag über den Vermittlungsvorschlag nur im Ganzen abstimmen kann. Damit soll verhindert werden, dass im Bundestag der einen Regelung zugestimmt, die andere abgelehnt und damit der gefundene Kompromiss wieder zerstört wird, so dass die andere Seite nicht zustimmen kann. Zum anderen findet im Bundestag keine Debatte über den Vermittlungsvorschlag statt; zulässig sind lediglich Erklärungen der Fraktionen.

In dem hier behandelten Beispiel wurde in der Beratung des Bundestages über die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses weder vom Berichterstatter noch von einer Fraktion zum Zweck einer Erklärung das Wort verlangt. Daher wurde sogleich, und zwar gemeinsam über alle Änderungsvorschläge des Ausschusses, abgestimmt und diese mit Mehrheit angenommen.

Deutscher Bundestag – 14. Wahlperiode – 243. Sitzung. Berlin, Freitag, den 14. Juni 2002

---

...

### **Präsident Wolfgang Thierse:**

Ich rufe den Zusatzpunkt 14 auf:

Beratung der Beschlussempfehlung des Ausschusses nach Art. 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuss) zu dem Gesetz zur Neuregelung des Waffenrechtes (WaffrNeuRegG)

– Drucksachen 14/7758, 14/8886, 14/9341, 14/9432 –

Berichterstattung:

Abgeordneter Ludwig Stiegler

Wird das Wort zur Berichterstattung gewünscht? – Wird das Wort zu Erklärungen gewünscht? – Das ist nicht der Fall.

Wir kommen zur Abstimmung. Der Vermittlungsausschuss hat gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 seiner Geschäftsordnung beschlossen, dass im Deutschen Bundestag über die Änderungen gemeinsam abzustimmen ist. Wer stimmt für die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses auf Drucksache 14/9432? – Wer stimmt dagegen? – Enthaltungen? – Die Beschlussempfehlung ist mit den Stimmen des Hauses bei Enthaltung der FDP angenommen.

...

Auch der Bundesrat stimmte der Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu, und zwar einstimmig, wie sich aus dem im Folgenden abgedruckten Auszug aus dem Stenographischen Bericht der 777. Sitzung des Bundesrates vom 21. Juni 2002 ergibt. Der Stenographische Bericht zeigt auch, dass nach der Berichterstattung über das Vermittlungsverfahren durch ein Mitglied des Bundesrates noch dem Bundesminister des Innern das Wort erteilt wurde. Wie im Bundestag und in seinen Ausschüssen haben Mitglieder der Bundesregierung auch im Bundesrat und dessen Ausschüssen jederzeitiges Rederecht.

## BUNDESRAT

### Stenographischer Bericht

#### 777. Sitzung

Berlin, Freitag, den 21. Juni 2002

...

Präsident Klaus Wowereit:

Tagesordnungspunkt 59:

**Gesetz zur Neuregelung des  
Waffenrechts (WaffRNeuRegG)**  
(Drucksache 524/02)

Auch dieses Gesetz kommt aus dem Vermittlungsausschuss zurück. Zur Berichterstattung erteile ich Herrn Ministerpräsidenten Dr. Vogel (Thüringen) das Wort.

**Dr. Bernhard Vogel** (Thüringen), Bericht-  
erstatter:

Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Der Bundesrat hat in seiner vorigen Sitzung einstimmig den Vermittlungsausschuss angerufen, um das Gesetz in einigen wesentlichen Punkten einer Überarbeitung und Präzisierung zuzuführen.

Heute liegt eine Fassung vor, auf die sich der Vermittlungsausschuss geeinigt hat, nachdem eine Arbeitsgruppe von Bundesrat und Bundestag unter Beteiligung der Bundesregierung die notwendige Vorarbeit geleistet hatte.

Lassen Sie mich die Änderungen kurz darstellen:

Erstens. Die **Altersgrenze für den Erwerb und den Besitz von Schusswaffen** wird für Sportschützen von 18 Jahren auf 21 Jahre und für Jäger von 16 Jahren auf 18 Jahre **gehoben**.

Zweitens. **Kinder dürfen unter Aufsicht frühestens ab 12 Jahren schießen**. Wir haben die derzeitige Rechtslage wiederhergestellt. Die vorgesehene Absenkung des Mindestalters auf zehn Jahre ist rückgängig gemacht worden.

Drittens. Der erstmalige Erwerb von Schusswaffen setzt bei Personen unter 25 Jahren künftig ein **medizinisch-psychologisches Zeugnis über die geistige Eignung zum Waffenbesitz** voraus. Zur Prüfung der persönlichen Eignung kann Einblick in das Erziehungsregister genommen werden.

Viertens. **Schießsportordnungen** werden in Zukunft **behördlich genehmigt**.

Fünftens. **Waffenhändler** müssen künftig den **Verkauf von Waffen** innerhalb von zwei Wochen an die **Waffenbehörde mel-**

den. Das Meldegebot gilt nicht nur für den Käufer, sondern auch für den Verkäufer.

Sechstens. Die so genannten **Pumpguns** werden mit Inkrafttreten des Gesetzes **verboten**.

...

Ich hoffe, dass damit ein Zeichen gesetzt wird. Wir alle wissen, dass niemand ein Verbrechen wie das in Erfurt in Zukunft unmöglich machen kann. Wir wissen aber auch, dass wir alles Menschenmögliche tun müssen, um die Wiederholung eines solchen Verbrechens zu verhindern. Mit der Beschlussfassung über das Gesetz wird ein Beitrag dazu geleistet. Dafür möchte ich mich ausdrücklich bedanken.

**Präsident Klaus Wowereit:** Das Wort hat Herr Bundesminister des Innern, Schily.

**Otto Schily,** Bundesminister des Innern: Herr Präsident, meine Damen und Herren! Ich glaube, ich übertreibe nicht, wenn ich sage, dass wir in der heutigen Bundesratsitzung eine mustergültige Gesetzgebungsarbeit zum Abschluss bringen. Das ist umso bemerkenswerter, als wir es beim Waffenrecht mit einer Rechtsmaterie zu tun haben, die so kompliziert ist, dass vergangene Legislaturperioden – unter anderen Mehrheitsverhältnissen – nicht ausgereicht haben, zu einem guten Ergebnis zu kommen. Das Ergebnis ist auch insofern bemerkenswert, als durchaus unterschiedliche Interessenlagen miteinander in Einklang gebracht werden mussten.

...

Meine Damen und Herren, das Gesetz enthält über das hinaus, was Herr Minis-

terpräsident Vogel als Ergebnis des Vermittlungsausschusses vorgetragen hat, **wesentliche Neuregelungen**. Es gestaltet das Waffen- und Besuchsrecht sehr viel übersichtlicher, indem es diese Rechtsbereiche trennt. Künftig wird **mehr auf Zuverlässigkeit geachtet**. Einige Waffen werden stärker überwacht, andere vom Besitz ganz ausgeschlossen. Das Gesetz wird dafür sorgen, dass die Zusammenarbeit der Behörden mit den Schießsportverbänden besser funktioniert. Es wird also für **mehr Kontrolle** und damit für **mehr Sicherheit** sorgen. Ich meine, dass es sich angesichts der Tatsache, dass wir hier und da schlimme Vorfälle zu beklagen haben – uns allen ist der Schock von Erfurt noch im Gedächtnis –, um ein äußerst wichtiges Gesetzesvorhaben handelt. Umso dankbarer dürfen wir sein, dass wir heute mit großer Zustimmung rechnen dürfen.

...

**Präsident Klaus Wowereit:** Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor.

Wir kommen zur Abstimmung. Der Deutsche Bundestag hat die Empfehlung des Vermittlungsausschusses angenommen. Wer dem Gesetz in der nunmehr vorliegenden Fassung zustimmen möchte, den bitte ich um das Handzeichen. – Das ist die Mehrheit.

Damit hat der Bundesrat dem  
**Gesetz zugestimmt.**

(Bundesminister Otto Schily:  
Das war einstimmig!)

– Das war sogar einstimmig.

...

Nachdem der Bundesrat dem Gesetz zugestimmt hatte, konnte es endgültig in Kraft gesetzt werden (s. S. 133, Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes).

Wenn es sich bei dem Gesetz nicht um ein Zustimmungsgesetz, sondern um ein Einspruchsgesetz gehandelt hätte, wäre das Verfah-

ren nach der Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat und nach Vorliegen des Einigungsvorschlages des Vermittlungsausschusses folgendermaßen gewesen: Auch hier hätte sich zunächst der Bundestag in „vierter Lesung“ (s. o.) mit dem Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses befassen müssen. Bei Annahme des Einigungsvorschlages durch den Bundestag hätte dann der Bundesrat darüber befinden müssen, ob er das Gesetz in der durch den Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses geänderten Form akzeptieren will und deshalb davon absieht, innerhalb einer Frist von zwei Wochen gegen das Gesetz Einspruch einzulegen. Dann wäre das Gesetz zustande gekommen. Bei einem Einspruch des Bundesrates gelten für das weitere Verfahren im Bundestag, die sog. „fünfte Lesung“, wiederum besondere Regeln: Ein Antrag auf Zurückweisung eines Einspruchs des Bundesrates kann nur von einer Fraktion oder von Abgeordneten in Fraktionsstärke – derzeit also 31 Abgeordnete – gestellt werden. Vor der Abstimmung über den Antrag auf Zurückweisung des Einspruchs findet keine Aussprache statt; es können aber Erklärungen abgegeben werden, in denen die Fraktionen ihren Standpunkt darlegen. Und weil für die Zurückweisung eines Einspruchs des Bundesrates im Bundestag absolute Mehrheit bzw. sogar eine doppelt qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, wenn der Bundesrat den Einspruch mit zwei Dritteln seiner Stimmen beschlossen hat, sieht die Geschäftsordnung vor, dass die Abstimmung durch Zählung der Stimmen (sog. „Hammelsprung“) oder im Wege namentlicher Abstimmung zu erfolgen hat (zu diesen Verfahren s. S. 19 f.). Denn nur so kann sicher festgestellt werden, ob die für die Zurückweisung des Einspruchs erforderliche Mehrheit vorhanden war.

Für eine absolute Mehrheit sind derzeit bei einer Gesamtmitgliederzahl von 612 Abgeordneten 307 Stimmen erforderlich; die doppelt qualifizierte Mehrheit, auf die es ankommt, wenn der Bundesrat den Einspruch mit Zweidrittelmehrheit beschlossen hat, bedeutet, dass im Bundestag eine Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden erforderlich ist, die jedoch mindestens die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl – also 307 – ausmachen muss. Diese Mehrheiten sind nicht so leicht zu erreichen, insbesondere dann nicht, wenn die Opposition einem Gesetz nicht zugestimmt hat und deshalb auch kaum dazu beitragen wird, dieses von ihr nicht gewollte Gesetz nun gegen den Bundesrat durchzusetzen. Die Mehrheitsfraktionen des Bundestages müssen in einem solchen Fall

dafür sorgen, dass ihre Mitglieder möglichst vollzählig an der Abstimmung teilnehmen, um die erforderliche Mehrheit zu erreichen. Diesem Interesse trägt das „Hammelsprung“-Verfahren nicht hinreichend Rechnung, weil sich mit ihm zwar das Abstimmungsergebnis und die Mehrheitsverhältnisse zahlenmäßig genau feststellen lassen, nicht aber, welche Abgeordneten bei der Abstimmung gefehlt haben. Deshalb wird in der parlamentarischen Praxis in solchen Fällen regelmäßig namentliche Abstimmung gem. § 52 der Geschäftsordnung verlangt. Dabei genügt es nicht, durch Handaufheben die Mehrheit festzustellen; vielmehr geben die Abgeordneten eine Abstimmungskarte mit Namen und ihrem Votum (Ja, Nein, Enthaltung) ab, und im Plenarprotokoll wird das Abstimmungsverhalten eines jeden Abgeordneten veröffentlicht. Zudem wird die Nichtteilnahme an einer solchen Abstimmung durch einen Abzug von der Entschädigung geahndet. Sowohl dies als auch die politische Öffentlichkeitswirkung sorgen in der Regel für eine starke Beteiligung an der Abstimmung. Wird bei Einspruchsgesetzen auf diesem Wege der Einspruch des Bundesrates durch den Bundestag zurückgewiesen, ist das Gesetz zustande gekommen und kann in Kraft gesetzt werden.

## **Die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes**

Das Gesetz zur Neuregelung des Waffenrechts ging entsprechend den Vorschriften des Grundgesetzes in Artikel 82 sodann zur Gegenzeichnung an die Bundesregierung, d. h. der zuständige Bundesminister und der Bundeskanzler unterzeichneten es. Die so genannte Gegenzeichnung ist nach Artikel 58 Grundgesetz zur Gültigkeit von Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten erforderlich. Danach wurde das Gesetz dem Bundespräsidenten zur Ausfertigung, d. h. zur Herstellung der Urschrift des Gesetzes durch Unterzeichnung vorgelegt. Nun konnte es im Bundesgesetzblatt verkündet werden und nach Maßgabe seiner diesbezüglichen Bestimmungen in Kraft treten.

# Bundesgesetzblatt

Teil I

G 5702

---

2002 **Ausgegeben zu Bonn** **Nr. 73**  
**am 16. Oktober 2002**

---

Tag	Inhalt	Seite
11.10.2002	<b>Gesetz zur Neuregelung des Waffenrechts (WaffRNeuRegG)</b> .....	3970
	FNA: neu: 7133-4/1; neu: 7133-4; neu: 7144-2; 190-1, 252-1, 210-4, 312-2, 7102-48, 454-1-1-4, 7100-1, 7133-3-2-4, 7133-3-2-9, 7134-2, 7134-2-1, 751-1-7, 792-1, 7400-1-6, 312-7, 7133-3 GESTA: B092	
11.10.2002	<b>Fünftes Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (5. FStrÄndG)</b> .....	4015
	FNA: 911-1 GESTA: J041	
2.10.2002	Verordnung zur Festsetzung der Erhöhungszahl für die Gewerbesteuerumlage nach § 6 Abs. 5 des Gemeindefinanzreformgesetzes im Jahr 2003 .....	4016
	FNA: neu: 605-1-10-14	
4.10.2002	Neufassung der Kostenverordnung für Amtshandlungen des Paul-Ehrlich-Instituts nach dem Arzneimittelgesetz .....	4017
	FNA: 2120-3-3	
9.10.2002	Fünfte Verordnung zur Änderung der EWG/EWR-Handwerk-Verordnung .....	4022
	FNA: 7110-1-3	
10.10.2002	Verordnung über die Führung der Personalakten im Zivildienst (Zivildienst-Personalaktenverordnung – ZDPersAV) .....	4025
	FNA: neu: 55-2-9	
7.10.2002	Bekanntmachung über das teilweise Inkrafttreten des Einundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und Achtzehnten Gesetzes zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes und über das vollständige Inkrafttreten des Dreiundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes .....	4029
	FNA: 1101-8, 1101-8	

# **Gesetz zur Neuregelung des Waffenrechts (WaffRNeuRegG)**

**Vom 11. Oktober 2002**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

## **Inhaltsübersicht**

- Artikel 1 Waffengesetz (WaffG)
- Artikel 2 Beschussgesetz (BeschG)
- Artikel 3 Änderung des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen
- Artikel 4 Änderung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes
- Artikel 5 Änderung des Melderechtsrahmengesetzes
- Artikel 6 Änderung der Strafprozessordnung
- Artikel 7 Änderung des Produktsicherheitsgesetzes
- Artikel 8 Änderung der Verordnung über die Zuständigkeit der Hauptzollämter zur Verfolgung und Ahndung bestimmter Ordnungswidrigkeiten nach dem Waffengesetz und dem Sprengstoffgesetz
- Artikel 9 Änderung der Gewerbeordnung
- Artikel 10 Änderung der Ersten Verordnung zum Waffengesetz
- Artikel 11 Änderung der Dritten Verordnung zum Waffengesetz
- Artikel 12 Änderung des Sprengstoffgesetzes

- Artikel 13 Änderung der Ersten Verordnung zum Sprengstoffgesetz
- Artikel 14 Änderung der Atomrechtlichen Zuverlässigkeitsüberprüfungs-Verordnung
- Artikel 15 Änderung des Bundesjagdgesetzes
- Artikel 16 Änderung der Außenwirtschaftsverordnung
- Artikel 17 Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang
- Artikel 18 Änderung des Bundeszentralregistergesetzes
- Artikel 19 Inkrafttreten, Außerkrafttreten, Fortgeltung von Vorschriften

## **Artikel 1**

### **Waffengesetz (WaffG)**

#### **Inhaltsübersicht**

#### **Abschnitt 1**

#### **Allgemeine Bestimmungen**

- § 1 Gegenstand und Zweck des Gesetzes, Begriffsbestimmungen
- § 2 Grundsätze des Umgangs mit Waffen oder Munition, Waffenliste
- § 3 Umgang mit Waffen oder Munition durch Kinder und Jugendliche
- ... (folgt der weitere Gesetzestext)

## Das Haushaltsgesetz

Im Haushaltsplan wird jährlich festgelegt, wie viel der Bund durch Steuern, Zölle u. a. einnimmt und – was wichtiger ist – für welche Zwecke der Bund wie viel ausgeben darf. Dies wird in Einzelplänen für jedes Ministerium und jede oberste Bundesbehörde sowie innerhalb dieser wieder nach Tausenden von Titeln und Zweckbestimmungen genau aufgeschlüsselt. Der Haushaltsplan wird deshalb gelegentlich als „Regierungsprogramm in Zahlen“ bezeichnet, weil er bei näherer Lektüre genauestens erkennen lässt, welche Aktivitäten der Staat für das kommende Jahr beabsichtigt, für welche Zwecke er wie viel Geld ausgeben wird.

Der Haushalt wird durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Das bedeutet, dass das Recht zur Bewilligung des Haushaltes dem Bundestag zusteht. Was die Regierung vorlegt, ist lediglich ein Gesetzentwurf, formell wie jeder andere, der vom Bundestag angenommen oder abgelehnt oder aber geändert werden kann.

Der Haushaltsplan legt im Einzelnen auch fest, wie viele Beamte und Angestellte in welchen Besoldungsgruppen der Bundeskanzler beschäftigen darf. Das gilt für jedes Ministerium gleichermaßen, und entsprechend auch für den Bundestag selbst. Die Volksvertretung hat es also in der Hand, mit wie vielen und mit wie qualifizierten Kräften welche Aufgaben bearbeitet werden. Es ist einsichtig, dass der Kampf um den Personalhaushalt daher immer zu den „spannendsten“ Teilen der Haushaltsberatungen gehört. Aber auch bei den Sachausgaben obliegt dem Bundestag die letzte Entscheidung darüber, wie viel Geld wofür ausgegeben werden darf.

Freilich kann auch der Bundestag diese Entscheidungen nicht willkürlich treffen. Er selbst ist es in der Mehrzahl der Fälle, der bereits durch andere Gesetze festgelegt hat, dass und wie viel Geld für bestimmte Aufgaben verwendet werden muss. Bestimmungen in Renten- oder Sozialhilfegesetzen, in Gesetzen über Ausbildungsförderung, Agrarbeihilfen, Steinkohlesubventionen, Krankenhausbau oder Wirtschaftsstrukturförderung, frühere Entscheidungen über Rüstungsplanungen und anderes mehr legen einen großen Teil des in einem Haushaltsjahr verfügbaren Geldes von vornherein fest. Insoweit kann auch das Parlament nicht einfach im Haushaltsgesetz etwas anderes beschließen (durch das so genannte „Bepackungsverbot“ wird außerdem sichergestellt, dass das Haushaltsgesetz



nicht beiläufig mit finanziellen Bewilligungen zugleich materielle Regelungen trifft). Zahlreiche Zwänge dieser und anderer Art verhindern, durchaus zu Recht, dass in jedem Jahr ganz von vorne begonnen wird. Deshalb wird nur über Zuwächse und Abschläge im Einzelnen beraten und entschieden, was aber politisch außerordentlich bedeutsam ist und zwischen Bundesregierung und Bundestag, insbesondere zwischen Regierung und Opposition, zu zähem Ringen und auch zu heftigen öffentlichen Auseinandersetzungen führen kann.

Da der Bundeshaushalt als Gesetz behandelt wird, gilt für das Verfahren im Prinzip auch alles das, was oben ausgeführt wurde, also die erste Beratung im Plenum mit Ausschussüberweisung, dann die Durcharbeitung im Ausschuss und schließlich die zweite und dritte Beratung wiederum im Plenum des Bundestages. Da der Haushalt immer nur für ein Jahr gilt, wiederholt sich dieses Verfahren jährlich; es erstreckt sich in der Regel vom September bis zum Dezember eines jeden Jahres.

## Der Haushaltsausschuss

Auf einige wesentliche – nicht auf alle – Besonderheiten in diesem Verfahren soll noch hingewiesen werden. Was schon für das allgemeine Gesetzgebungsverfahren gilt, nämlich dass die Sachfragen ganz wesentlich in den Ausschüssen und durch die Fraktionen erarbeitet werden, gilt für das Haushaltsverfahren erst recht. Der Haushaltsausschuss, dessen Sonderstellung in der allgemeinen Gesetzgebung wir schon bei den „Finanzvorlagen“ kennengelernt haben (vgl. S. 39 f.), hat eine dominierende Rolle. Im Bundestag existiert übrigens der Brauch – der nicht in der Geschäftsordnung geregelt ist, aber eingehalten wird –, dass wegen dieser besonderen Bedeutung des Haushalts der Vorsitz im Haushaltsausschuss immer einem Mitglied der Opposition eingeräumt wird. Damit wird die Bedeutung der parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Regierung unterstrichen.

Im Haushaltsausschuss werden zu Beginn einer Wahlperiode für jeden Einzelplan des Bundeshaushaltes Berichterstatter und Berichterstatterinnen bestimmt, und zwar für die gesamte Wahlperiode, also nicht für jedes jährliche Haushaltsgesetz neu. Das hat zur Folge, dass die Berichterstatter sich intensiv und dauerhaft in die Vor-

# Gesetzesinitiative

## **Bundestag**

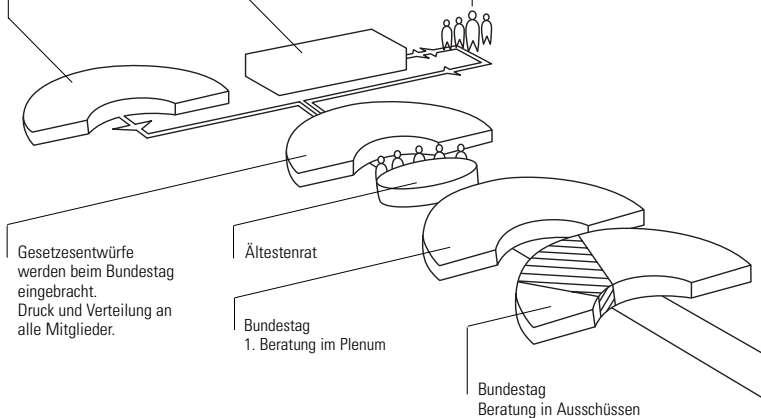
Eine Fraktion oder mindestens 5% der Abgeordneten können unmittelbar beim Bundestag Gesetzesentwürfe einbringen.

## **Bundesrat**

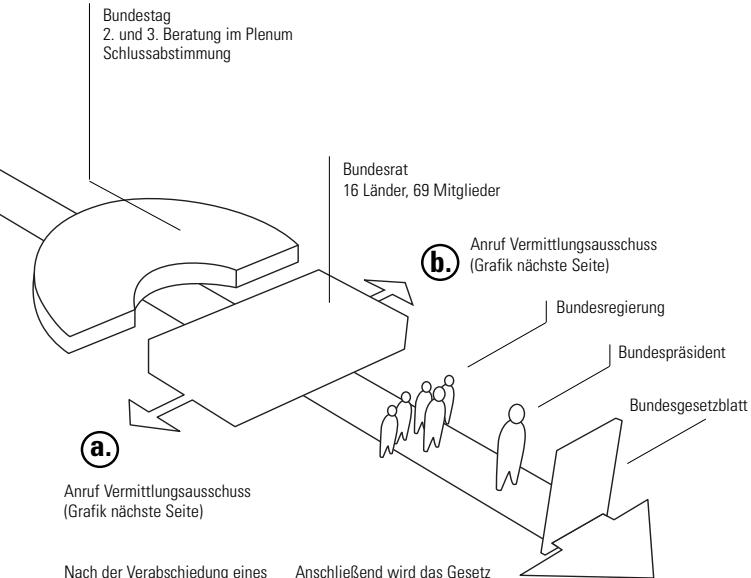
Gesetzesentwürfe werden der Bundesregierung zugestellt, die sie mit einer Stellungnahme binnen sechs Wochen an den Bundestag weiterleiten muss.

## **Bundesregierung**

Gesetzesentwürfe gehen zunächst an den Bundesrat, der binnen sechs Wochen Stellung nimmt. Danach leitet die Bundesregierung die Gesetzesvorlage an den Bundestag weiter.



# Der Gang der Gesetzgebung



Nach der Verabschiedung eines Gesetzes durch Bundestag und Bundesrat wird es der Bundesregierung zur Gegenzeichnung zugeleitet und vom zuständigen Bundesminister und dem Bundeskanzler unterschrieben. Durch ihre Unterschriften übernehmen sie die politische Verantwortung für das Gesetz.

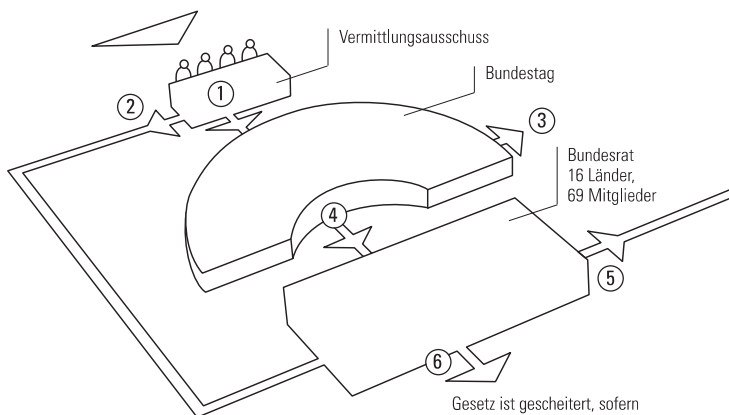
Anschließend wird das Gesetz dem Bundespräsidenten vorgelegt. Er hat das Recht zu prüfen, ob das Gesetz verfassungskonform ist, d. h. dass es keine Bestimmung des Grundgesetzes verletzt. Wenn keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen, unterzeichnet der Bundespräsident das Gesetz.

**Gesetz**

Es kann nun im Bundesgesetzblatt verkündet werden, damit tritt es in Kraft.

# Weiterer Gang der Gesetzgebung

## a. Anruf des Vermittlungsausschusses bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen



Gesetz ist gescheitert, sofern nicht Bundestag oder Bundesregierung ihrerseits den Vermittlungsausschuss anrufen und damit das hier dargestellte Verfahren erstmals oder erneut in Gang setzen.

① Der Vermittlungsausschuss schlägt Änderung oder Aufhebung des Gesetzesbeschlusses vor

② bestätigt den Gesetzesbeschluss des Bundestages oder kommt zu keiner Einigung

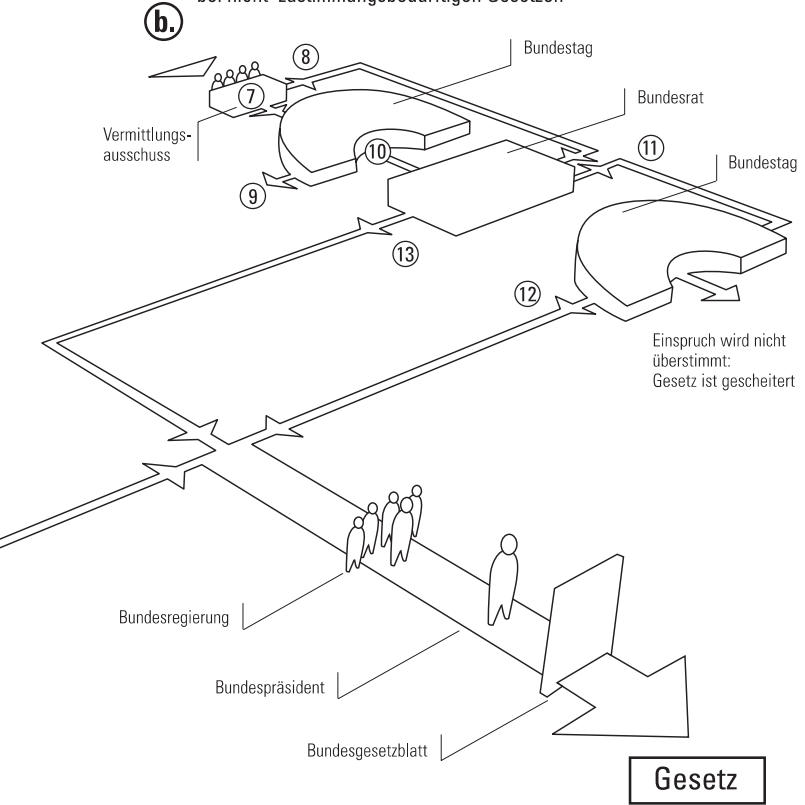
③ folgt dem Vorschlag auf Aufhebung: Gesetzesvorlage ist erledigt

④ hält den Gesetzesbeschluss verändert oder unverändert aufrecht

⑤ stimmt zu

⑥ verweigert Zustimmung

**Anruf des Vermittlungsausschusses  
bei nicht zustimmungsbedürftigen Gesetzen**



**7**  
Der Vermittlungsausschuss schlägt Änderung oder Aufhebung des Gesetzesbeschlusses vor

**8**  
bestätigt den Gesetzesbeschluss des Bundestages oder kommt zu keiner Einigung

**9**  
folgt dem Vorschlag auf Aufhebung: Gesetzesvorlage ist erledigt

**10**  
hält den Gesetzesbeschluss verändert oder unverändert aufrecht.

**11**  
legt Einspruch ein

**12**  
Einspruch wird überstimmt

**13**  
legt keinen Einspruch ein

haben, finanziellen Planungen und Programme „ihres“ Ministeriums einarbeiten können. Die Berichtersteller werden so zu Ansprechpartnern und intimen Kennern ihres Bereichs in einem Maße, das von anderen Abgeordneten kaum erreichbar ist. So sammelt sich bei ihnen eine große Kompetenz, aber auch eine große Verantwortung für ihr Gebiet, weil sich die Mitglieder ihrer Fraktionen auf sie weitgehend verlassen müssen. Was sie ihren Kollegen, gut begründet, empfehlen, bestimmt maßgeblich die Linie der Fraktion in der Bewertung des betreffenden Einzelplans des Haushalts. Zugleich bildet sich bei den Abgeordneten des Haushaltsausschusses auf Grund der exklusiven Informationen und der gemeinsamen Verantwortung für den Haushalt eine Solidarität, die über Fraktionsgrenzen hinwegreicht. Man fühlt sich darin und auch in der großen Arbeitslast, die die Tätigkeit im Haushaltsausschuss mit sich bringt, verbunden und bevorzugt eine besonders sachliche, kollegiale und kompromissorientierte Arbeitsweise.

Zusätzliches Gewicht erhält dieser Ausschuss noch dadurch, dass sein Unterausschuss, der Rechnungsprüfungsausschuss, für die parlamentarische Finanzkontrolle zuständig ist und dabei intensiv mit dem Bundesrechnungshof zusammenarbeitet. Zweck dieser Organisationsform ist es, die Kontrollergebnisse kontinuierlich in den Prozess der Haushaltsplanung und Haushaltsgesetzgebung einfließen zu lassen. Da der Bundesrechnungshof nicht nur die nachträgliche Prüfung von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns bei zurückliegenden Haushalten durchführt, sondern auch begleitend die Durchführung von Programmen und die Entwicklung bestimmter Vorhaben begutachtet – dies nicht selten auf Anregung des Haushaltsausschusses –, ergibt sich insgesamt ein Kreislauf aus nachträglicher Überprüfung, begleitender Kontrolle und planender Mitwirkung durch das Parlament, bei dem die Erkenntnisse aus dem einen Bereich jeweils dem anderen zugute kommen.

Auf diese Weise ist der Bundestag durch seinen Haushaltsausschuss kontinuierlich in das gesamte Finanzgebaren des Bundes eingeschaltet, politisch freilich auch bis zu einem gewissen Grade eingebunden. Auch deshalb stellen die Haushaltsdebatten im Bundestag regelmäßig einen der Höhepunkte des parlamentarischen Jahres dar. Traditionell wird dabei nicht nur um einzelne Posten gestritten, sondern das gesamte Regierungsprogramm anhand der

dafür aufzuwendenden Gelder zum Gegenstand der Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition gemacht. Besonders der Einzelplan des Bundeskanzlers gibt Anlass zur Generalausprache über dessen politische Grundlinien, und die Haushalte wichtiger Ressorts – z. B. Verteidigung, Auswärtiges Amt u. a. – bilden Anknüpfungspunkte für die kritische öffentliche Durchleuchtung der Regierungspolitik.

## Schlussbemerkung

Das Verfahren der Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland ist kompliziert (s. Grafiken S. 138 ff.). Der Grund dafür ist aber nicht, dass es dadurch möglichst undurchschaubar gemacht werden soll, ganz im Gegenteil: Diese Kompliziertheit ist der Preis für die Einbeziehung vieler Instanzen, für die mehrfache Prüfung der sachlich oft recht schwierigen Gegenstände und für die umfassende Informationsmöglichkeit aller, die an dem jeweiligen Gegenstand interessiert sind. Letztlich spiegelt also das komplizierte Verfahren die Anforderungen von Demokratie und Rechtsstaat wider. Wo diese Grundsätze keine Rolle spielen, in totalitären Systemen oder Militärdiktaturen, da geht es dann auch mit den Gesetzen schnell und leicht – und, keineswegs zufällig, oft auch ungerecht und ineffektiv.

Lassen wir das Verfahren der Gesetzgebung noch einmal kurz Revue passieren, so erkennen wir leicht die Gründe für die einzelnen aufeinander folgenden Stationen:

- Die Vorbereitung der Entwürfe durch jeweils zuständige Fachreferate in den Ministerien unter Einbeziehung von Verbänden dient der sorgfältigen Sachaufklärung und Berücksichtigung sowohl der Kenntnisse aus der Verwaltung als auch aus den interessierten und betroffenen Kreisen;
- die Abstimmung der Entwürfe zwischen den Ministerien und im Kabinett dient der Einpassung des einzelnen Vorhabens in die Gesamtlinie der Regierungspolitik und auch in die finanziellen Möglichkeiten und Grenzen des Staatshaushalts;
- der erste Durchgang beim Bundesrat ermöglicht es, die Erfahrungen der Länder aus dem ihnen obliegenden Vollzug der Gesetze schon für den Entwurf nutzbar zu machen und deren Interessen rechtzeitig zu erkunden;

- die erste Lesung im Bundestag dient dazu, allen Abgeordneten und der Öffentlichkeit zu signalisieren, dass zu dem betreffenden Gegenstand ein Gesetzgebungsverfahren existiert und in die parlamentarische Beratung geht;
- die intensive Durchprüfung in den Ausschüssen des Bundestages ermöglicht die Einbeziehung weiterer fachlicher und politischer Gesichtspunkte, die Abstimmung mit den Vorstellungen der Fraktionen und nicht selten die Entwicklung übereinstimmender Regelungsvorschläge und Kompromisse;
- Anhörungen in den Ausschüssen dienen der zusätzlichen fachlich-wissenschaftlichen Fundierung des Vorhabens, der Gewinnung zusätzlicher öffentlicher Aufmerksamkeit und der weiteren Beteiligung von interessierten Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen;
- die zweite und dritte Lesung im Plenum des Bundestages bringt die öffentliche Debatte über das Pro und Contra, die Darlegung der Gesichtspunkte und Argumente, die die verschiedenen politischen Kräfte während der Beratungen bewegt haben, und dadurch – vermittelt durch Zeitungen, Rundfunk und Fernsehen – die Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger, sich anhand der dargestellten Argumente ihrerseits Meinungen zu den Vorhaben zu bilden, und schließlich den Gesetzesbeschluss;
- die erneute Einschaltung des Bundesrates nach dem Gesetzesbeschluss des Bundestages unterstreicht die föderalistische Gliederung der Bundesrepublik und die bedeutende Rolle der Länder, sowohl was die Anwendung der Gesetze überhaupt als auch die Differenzierung nach regionalen Unterschieden anbelangt;
- falls der Vermittlungsausschuss eingeschaltet wird, steht dieser Verfahrensabschnitt für die Notwendigkeit, den im Föderalismus angelegten Konflikt zwischen Bund und Ländern im Wege von Kompromissen zu überwinden und zu allgemein verbindlichen, gesamtstaatlichen Regelungen zu kommen;
- und schließlich sichert ein weiterer – nicht notwendiger und regelmäßiger, aber möglicher – Verfahrensschritt, nämlich die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts zur Überprüfung des Gesetzes, die Einhaltung all dieser Verfahrens- und Mitwirkungsstationen ab, weil das Gesetz anderenfalls für nichtig er-



klärt werden könnte: Das gesamte Verfahren kann also zusätzlich kontrolliert werden am Maßstab des Grundgesetzes.

Das ist alles nicht sehr bequem, weder für die, welche die Gesetze machen, noch auch für die, die sie befolgen sollen. Sicher wünschen wir uns alle zuweilen weniger Gesetze, einfachere Gesetze und ein schnelleres, freieres Verfahren. Aber unsere Gesellschaft, für die die Gesetze gemacht werden, ist nicht einfach, sie ist vielschichtig, kompliziert, technisiert und in ihren Zielen, Werten und Interessen pluralistisch. Das Parlament als Gesetzgeber muss das widerspiegeln und kann sich darüber nicht hinwegsetzen. Die Forderungen nach rechtlichen Regelungen – zur Beseitigung von Ungleichbehandlungen, zur Unterstützung berechtigter Forderungen, zur Abwehr von Gefahren, zur Förderung wichtiger Anliegen usw. – kommen aus der Gesellschaft selbst, nicht vom Bundestag. Er kann den Erlass von Gesetzen nicht verweigern, wo sie verlangt werden, und er kann das Verfahren nicht beschleunigen, wo die Meinungen weit auseinander gehen oder die Materie schwierig ist.

So erweist sich letztlich unser parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren als Bedingung und Bestandteil von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Freiheit. Die damit verbundene Mühe muss jeder auf sich nehmen, der das Verfahren anwenden, sich an ihm beteiligen oder es in seinen Zusammenhängen verstehen will.

# Unterstützung des Bundestages und seiner Abgeordneten

Artikel 48 Abs. 3 GG garantiert den Abgeordneten „eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“. Weitere Voraussetzungen einer wirksamen politischen Arbeit sind jedoch personelle und technische Hilfsmittel, die sogenannte Amtsausstattung, auf die die Abgeordneten nach dem Abgeordnetengesetz ebenfalls Anspruch haben.

Die Liegenschaftsverwaltung des Bundestages stellt den Abgeordneten im Rahmen der Beschlüsse des Ältestenrates Büroraum zur Verfügung, der mit jeweils modernster Informations- und Kommunikationstechnik ausgestattet ist.

Die personelle Unterstützung sieht so aus, dass jeder Abgeordnete für seine parlamentarische Arbeit persönliche Mitarbeiter bis zu einem Betrag von monatlich 14 300 Euro privatvertraglich beschäftigen kann. Solche Kosten werden gegen Nachweis erstattet. Aufgabenstellung und Qualifikation dieser Mitarbeiter werden von den Abgeordneten individuell nach ihren Bedürfnissen gewählt. Vielfach handelt es sich um Teilzeitkräfte, so dass gegenwärtig innerhalb eines Jahres ca. 4000 solcher Vertragsverhältnisse bestehen. Ca. 50 % dieser Mitarbeiter arbeiten in den jeweiligen Wahlkreisen.

Auch die Arbeit der Fraktionen bedarf der materiellen und personellen Unterstützung. Aus Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt finanziert, stehen im Ganzen ca. 850 Beschäftigte in einem Arbeitsverhältnis mit den Fraktionen. Zum Teil handelt es sich um fachwissenschaftliche Berater, zum anderen um administrative Hilfskräfte.

## Die Bundestagsverwaltung

Die größte geschlossene Unterstützungsorganisation für den Bundestag stellt mit ihren ca. 2200 Beschäftigten die Bundestagsverwaltung dar. In der Allgemeinen Dienstanweisung heißt es dazu:

„Die Verwaltung des Deutschen Bundestages ist eine oberste Bundesbehörde. Sie dient dem Parlament. Im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben und der im Haushalt bereitgestellten Mittel schafft sie die organisatorischen, personellen, technischen und materiellen Voraussetzungen für die Arbeit des Deutschen Bundestages.

Der Direktor oder die Direktorin beim Deutschen Bundestag leitet die Verwaltung des Deutschen Bundestages im Auftrag des Präsidenten oder der Präsidentin und vertritt diesen oder diese in Angelegenheiten der Verwaltung“.

Diese Verwaltung hat praktisch keine eigenständigen Verantwortlichkeiten und erlässt kaum Hoheitsakte mit Außenwirkung. Auch die materielle Vorbereitung der Gesetzgebung gehört nicht zu ihren Aufgaben; diese liegt vielmehr bei den Bundesministerien. Die folgende Beschreibung beschränkt sich auf einige Schwerpunkte:

Die Bundestagsverwaltung gliedert sich in vier Abteilungen: die Zentralabteilung sowie die Abteilungen „Parlament und Abgeordnete“, „Wissenschaft und Außenbeziehungen“ und „Information und Dokumentation“. Diese Abteilungen gliedern sich in Unterabteilungen und Referate; hinzu kommen außerhalb der Abteilungen das Präsidialbüro und die Büros der Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten, der Bereich Presse und Kommunikation und, dem Direktor unterstellt, das Protokoll-Referat sowie das Amt des Wehrbeauftragten.

Die Bundestagsverwaltung weist zur Zeit folgende Personalstruktur (Ca.-Angaben) in den einzelnen Laufbahnen auf:

Der höhere Dienst umfasst 400 Beschäftigte, der gehobene Dienst 440, im mittleren Dienst arbeiten 950 Beschäftigte und im einfachen Dienst 410. Der Anteil der Frauen an der Gesamtzahl der Beschäftigten liegt über 50 %.

### ► Die Zentralabteilung (Z)

Die Abteilung Z schafft die elementaren Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit jeder großen Behörde, wie z. B. Haushalt, Personal, Liegenschaften, und ist somit für alle Teile des Hauses zuständig.

Zwei Personalreferate in der Zentralabteilung sind mit der Verwaltung dieses großen Personalkörpers befasst und haben bei der Auswahl die fachliche und persönliche Eignung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besonders sorgfältig zu prüfen. Bei Fördermaßnahmen von Mitarbeitern der mittleren und oberen Führungsebene ist nach der Geschäftsordnung des Bundestages die interne Zustimmung des Präsidiums einzuholen.

Einem weiteren zentralen Referat obliegt die Aufstellung des alljährlichen Haushaltsentwurfs nach Maßgabe der Beschlüsse der zuständigen parlamentarischen Gremien und die Durchführung des beschlossenen Haushalts, des Einzelplans 02 für den Deutschen Bundestag. Dieser Einzelplan sah für 2007 ein Ausgabevolumen von 595 Mio. Euro vor (das entspricht ungefähr 7,23 Euro pro Kopf der Bevölkerung). Folgende Ausgabenschwerpunkte sind zu erkennen (Ca.-Zahlen):

Entschädigung für Abgeordnete	50 Mio. €	
Kostenpauschale für Abgeordnete	27 Mio. €	
Ersatz für Mitarbeiteraufwendungen	139 Mio. €	
Beamte und Arbeitnehmer der Bundestagsverwaltung	99 Mio. €	
Personalausgaben gesamt:		315 Mio. €
Mieten	5 Mio. €	
Grundstücksunterhaltung	8 Mio. €	
Fraktionszuschüsse	68 Mio. €	
IT-Ausstattung	27 Mio. €	
Größere Sachaufwendungen gesamt:		108 Mio. €
Übrige Ausgaben		172 Mio. €
Gesamthaushalt		595 Mio. €

Weitere technisch-organisatorische Aufgaben der Zentralabteilung sind u. a. die polizeiliche Sicherheit, Postverteilung, Fahrdienst, Telefonzentrale, Liegenschaftsverwaltung, Geheimschutz, Beschaffungswesen, Hausdruckerei, Plenarassistenzdienst, Etagedienst, Drucksachenverteilung etc., alles personalintensive Dienste, die besonders viele Mitarbeiter des einfachen und des mittleren Dienstes erfordern.

### ► Abteilung „Parlament und Abgeordnete“ (P)

Die Bezeichnung dieses Teils der Bundestagsverwaltung deutet bereits an, dass es sich um Servicefunktionen für die parlamentarische

Arbeit des Bundestages im engeren Sinne handelt. Die Abteilung ist gegliedert in die Unterabteilungen „Parlamentsdienste“, „Mandatsdienste“ und „Ausschüsse“.

Die Aufgaben der *Unterabteilung Parlamentsdienste* (PD) beziehen sich im Schwerpunkt auf die Funktionen des Bundestages als Ganzen, also in Gestalt der Plenarsitzungen einschließlich ihrer Vor- und Nachbereitung, sowie auf die Funktionen der Leitungsorgane des Bundestages, also insbesondere Präsident, Präsidium und Ältestenrat. Hinzu kommt die Betreuung einiger spezifischer Ausschüsse und Gremien des Bundestages.

Das Parlamentssekretariat ist Eingangs-, Ordnungs- und Vermittlungsstelle für alle Initiativen, Anträge und Aktivitäten, die sich auf das Verfahren im Bundestag beziehen: Gesetzentwürfe, Anträge der Abgeordneten und der Fraktionen, Berichte der Ausschüsse und jegliche sonstige Vorlagen nehmen den Weg durch dieses Referat, um hier redigiert, gedruckt und verteilt zu werden. Wesentliche Aufgabe ist auch die Vorbereitung der Sitzungen des Ältestenrates, der sich mit dem Verfahren des Plenums befasst und darüber Verständigungen zwischen den Fraktionen herbeiführt.

Der Fachbereich Parlamentsrecht erarbeitet den sog. Sprechzettel für die Leitung der Plenarsitzungen, eine Zusammenstellung aller Tagesordnungspunkte und dazu vorliegender Gesetzentwürfe, Änderungsanträge, Entschließungsanträge, Berichte, Anfragen u. a. m. Hier ist auch der Sitzungsdienst für die Plenarsitzungen – hinter dem Stuhl des Präsidenten – verankert, dem auch die Leiter der Abteilung „Parlament und Abgeordnete“ und der Unterabteilung „Parlamentsdienste“ angehören. Der Fachbereich leistet ferner Beratung zum Parlamentsrecht im weitesten Sinne.

Der Stenografische Dienst erstellt das wörtliche Protokoll der Plenarsitzungen, das zu den wesentlichen Teilen bereits nach wenigen Stunden und im Ganzen am folgenden Tag vorliegt. Es wird den Mitgliedern und Gremien des Bundestages und daneben zahlreichen Stellen außerhalb des Bundestages – Verfassungsorgane, Medien, wissenschaftliche Einrichtungen, Verbände u. a. – zur Verfügung gestellt. Für die Öffentlichkeit ist es auch über das Internetangebot des Bundestages zugänglich.

Das Sekretariat des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung betreut die in der Ausschussbezeichnung ge-

nannten Aufgaben. Dabei wirkt es eng mit dem Fachbereich Parlamentsrecht und dem Parlamentssekretariat zusammen, weil sich geschäftsordnungsrechtliche Fragen auf allen Ebenen ergeben und besonders den Ältestenrat immer wieder beschäftigen.

Das Sekretariat für das Parlamentarische Gremium zur Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeiten der Regierung betreut eine Reihe von Gremien, die sich in vertraulichen Sitzungen über entsprechende Aktivitäten der Exekutive informieren lassen und die Aufsicht des Bundestages über diese Tätigkeiten sicherstellen.

Die *Unterabteilung Mandatsdienste* (PM) hat ihren Schwerpunkt in den mandatsbezogenen Servicefunktionen.

Im Referat „Entschädigung von Abgeordneten“ werden alle Angelegenheiten der Rechtsstellung der Mitglieder des Bundestages nach dem Abgeordnetengesetz sowie der Rechtsstellung der deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments bearbeitet. Dazu gehören insbesondere Leistungen an aktive und ehemalige Abgeordnete wie die Abgeordnetenentschädigung, Kostenpauschale, Krankenversicherung und Alters- und Hinterbliebenenversorgung. Ferner wird hier die Durchführung der Verhaltensregeln betreut, nach denen die Mitglieder des Bundestages unter anderem Angaben zu Tätigkeiten neben dem Mandat leisten müssen, aus denen Einnahmen in drei pauschalierten Stufen offengelegt werden müssen. Im Referat ist auch die Geschäftsstelle der Kommission des Ältestenrates für die Rechtsstellung der Abgeordneten angesiedelt.

Das Referat „Mitarbeiter von Abgeordneten“ betreut alle Angelegenheiten rund um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die die Mitglieder des Bundestages zur Unterstützung ihrer parlamentarischen Arbeit in Berlin und im Wahlkreis beschäftigen. Im Auftrag der Abgeordneten werden im Rahmen arbeits- und erstattungsrechtlicher Regelungen Gehälter, Sozialversicherungsbeiträge und Reisekosten abgerechnet. Das Referat stellt ferner das Sekretariat der Kommission des Ältestenrates für die Angelegenheiten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abgeordneten.

Das Referat „Parteienfinanzierung, Landesparlamente“ ist einerseits zuständig für die Beziehungen zu den Landesparlamenten, besonders hinsichtlich der Beratungen der regelmäßig tagenden Konferenzen der Parlamentspräsidenten und der Parlamentsdirektoren. Zum anderen wird hier die Mittelverwaltung für die staatliche Teil-

finanzierung der Parteien wahrgenommen, also die Berechnung und Auszahlung der Ansprüche sowie die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte der Parteien und der regelmäßigen Unterrichtungen des Bundestagspräsidenten. Insoweit gehört das Referat zur Zuständigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages als Behörde nach dem Parteiengesetz, der hier keine parlamentarischen, sondern exekutive Aufgaben wahrnimmt.

Der Kern der Aufgaben der *Unterabteilung Ausschüsse* (PA) liegt in der Unterstützung der Ausschussarbeit durch Ausschussekretariate. Der Deutsche Bundestag leistet einen wesentlichen Teil seiner Gesetzgebungsarbeit in den Ausschüssen. Jeder Gesetzentwurf wird in den Ausschüssen genau geprüft und dabei zum Teil erheblich verändert. Jedem der zur Zeit 22 ständigen Ausschüsse des Bundestages, zu denen im Laufe der Wahlperiode Untersuchungsausschüsse und Enquete-Kommissionen hinzukommen, steht ein kleiner Mitarbeiterstab zur Verfügung, der unmittelbar nach den Weisungen und Anforderungen der Ausschussvorsitzenden die Ausschussarbeit administrativ, organisatorisch und fachlich betreut.

Die Leiterinnen und Leiter dieser Sekretariate machen Vorschläge für Sitzungstermine und Tagesordnungen, sind mitverantwortlich dafür, dass dem Ausschuss die Beratungsgegenstände und die dazu nötigen Unterlagen rechtzeitig vorliegen, dass Sitzungen geschäftsordnungsrechtlich und zeitlich korrekt ablaufen und dass sie anschließend entsprechend nachbereitet werden, z. B. durch das Fertigen von Beschlussempfehlungen und Berichten an das Plenum, das Erstellen von Protokollen etc. Sie haben die Ausschussvorsitzenden auch fachlich zu beraten und Kontakt zu halten mit den Ministerien, Fraktionen, Parteien und betroffenen Verbänden.

Das Referat „Europa“ unterstützt Ausschüsse und Fraktionen bei der parlamentarischen Behandlung von Rechtsetzungsvorhaben und politischen Initiativen der Europäischen Union. Dazu gehört die inhaltliche Aufbereitung der dem Bundestag zugehenden EU-Vorlagen, Dokumente und Unterrichtungen von EU-Institutionen und der Bundesregierung sowie das Erarbeiten von Vorschlägen zur Konzentration der Beratung auf politisch bedeutsame EU-Vorlagen. Über das dem Referat „Europa“ angeschlossene Verbindungsbüro in Brüssel erhalten Abgeordnete, Ausschüsse und Fraktionen des Bundestages frühzeitig Informationen über aktuelle politische Ent-

wicklungen in den EU-Institutionen, insbesondere zu geplanten Rechtsetzungsvorhaben und zu aktuellen Beratungsverläufen.

### ► Abteilung „Wissenschaft und Außenbeziehungen“ (W)

In der Abteilung „Wissenschaft und Außenbeziehungen“ sind die Unterabteilungen „Wissenschaftliche Dienste“, „Internationale Beziehungen“ sowie „Petitionen und Eingaben“ zusammengefasst.

Die „*Wissenschaftlichen Dienste*“ (WD) bearbeiten Anfragen von Abgeordneten, die diese im Rahmen ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit zu jedem bundespolitischen Thema an die zur Zeit 11 Fachbereiche mit ihren insgesamt ca. 50 Gutachtern richten können. Die Fachbereiche unterstützen die Abgeordneten bei ihrer Arbeit durch die Anfertigung kurzer, verständlicher und für die Zwecke der politischen Diskussion geeigneter Darstellungen. Jedes Jahr erstellen die Gutachter zwischen zwei- und dreitausend Ausarbeitungen, Sachstände, Dokumentationen u. a. Daneben bieten die Wissenschaftlichen Dienste sog. aktive Informationen an, indem sie Themen, die auf breites allgemeines Interesse stoßen oder die neu in die politische Diskussion geraten, in Form von kurzen Informationen und Hintergrunderläuterungen aufbereiten. Eine Auswahl von Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste wird im Internetangebot des Bundestages bereitgehalten und ist damit auch für die Öffentlichkeit zugänglich.

Die *Unterabteilung „Internationale Beziehungen“* (WI) hat ihren weit überwiegenden Schwerpunkt in den supranationalen und internationalen Außenbeziehungen des Deutschen Bundestages. Der Deutsche Bundestag pflegt mannigfaltige Verbindungen zu Parlamenten in anderen Staaten und zu übernationalen parlamentarischen Zusammenschlüssen und ist dadurch in der Lage, in den interparlamentarischen Organisationen mitzuarbeiten und Einfluss zu nehmen, Informationen für die eigenen Beratungen des Deutschen Bundestages zu beschaffen und weltweit an der Förderung parlamentarisch-demokratischer Strukturen mitzuwirken.

Der Sprachendienst unterstützt die Wahrnehmung dieser Aufgaben, indem er die für die Parlamentsarbeit benötigten Übersetzungen erstellt, Konferenzdolmetscher für die internationalen



Kontakte des Parlaments vermittelt und die auch im Internet verfügbare Terminologiedatenbank mit parlamentarischer und politischer Fachterminologie in englischer und französischer Sprache unterhält.

Das Referat „Interparlamentarische Organisationen“ betreut den Präsidenten des Deutschen Bundestages bei Konferenzen der Parlamentspräsidenten auf der Ebene der Europäischen Union, des Europarats und im Rahmen der G 8 Länder. Darüber hinaus unterstützt das Referat die Arbeit der Mitglieder des Deutschen Bundestages in Delegationen auf interparlamentarischer Ebene wie z.B. der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, der Interparlamentarischen Union, der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, der Parlamentarischen Versammlung der NATO, der Versammlung der Westeuropäischen Union, der Euromediterranen Parlamentarischen Versammlung und bei Ostseeparlamentarierkonferenzen.

Das Referat „Dienst- und Mandatsreisen/Parlamentariergruppen“ ist für den gesamten Komplex der Dienst- und Mandatsreisen von Abgeordneten, insbesondere für die Durchführung der notwendigen Antrags- und Genehmigungsverfahren und die Abrechnung von Reisekosten sowie für die Erstellung des Berichtes über die internationalen Aktivitäten und Verpflichtungen des Deutschen Bundestages zuständig. Es betreut darüber hinaus die Aktivitäten der derzeit 53 bi- und multilateralen Parlamentariergruppen des Deutschen Bundestages, deren Aufgabe es ist, den Dialog mit den Partnerparlamenten zu pflegen und zu intensivieren.

Das Referat „Internationale Austauschprogramme“ betreut das Parlamentarische Patenschafts-Programm zwischen dem US-Kongress und dem Deutschen Bundestag, ein Jugendaustauschprogramm für Schüler und junge Berufstätige, an dem jährlich ca. 360 Stipendiaten aus Deutschland teilnehmen. Für Hochschulabsolventen aus 23 Ländern Mittel-, Ost- und Südosteuropas sowie aus Frankreich und den USA bietet der Deutsche Bundestag Internationale Parlaments-Stipendien an.

Aufgabe der *Unterabteilung* „*Petitionen und Eingaben*“ (Pet) ist es, den Petitionsausschuss in seiner Arbeit zu unterstützen. In der 15. Wahlperiode haben jährlich ca. 18500 Bürgerinnen und Bürger von ihrem Petitionsrecht nach Artikel 17 GG Gebrauch gemacht,

indem sie sich mit ihren Bitten und Beschwerden an die „Volksvertretung“ Deutscher Bundestag wandten. Dieses Grundrecht löst über seinen Wortlaut hinaus beim Bundestag die Pflicht zur parlamentarischen (nicht nur administrativen) Behandlung aus, d. h. zur sachlichen Prüfung und Erteilung eines Bescheides. Diese Aufgabe obliegt dem Petitionsausschuss mit seinen 25 ordentlichen und ebenso vielen stellvertretenden Mitgliedern.

Die Zuarbeit für den Ausschuss wird von der Unterabteilung „Petitionen und Eingaben“ geleistet, die in vier Eingabenreferate und ein Zentralsekretariat gegliedert ist. Der gesamte mit dem Petitionsverfahren verbundene umfangreiche Schriftverkehr – in der 15. Wahlperiode waren es jährlich ca. 63.000 Postausgänge – wird von den ca. 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung bewältigt. Diese sind auch zuständig für den Entwurf des alljährlichen Tätigkeitsberichts des Petitionsausschusses.

### ► Abteilung „Information und Dokumentation“ (I)

Aufgabe der Abteilung I ist die Bereitstellung und Vermittlung von Informationen im weitesten Sinne. Die Abteilung ist in die drei Unterabteilungen „Bibliothek und Dokumentation“, „Information und Öffentlichkeitsarbeit“ und „Informationstechnik“ gegliedert.

Die *Unterabteilung „Bibliothek und Dokumentation“* (ID) ist zuständig für das Sammeln, Ordnen, Erschließen und Dokumentieren von Informationen.

Die Bibliothek des Deutschen Bundestages gehört mit ihrem Medienbestand von rund 1.3 Millionen Bänden, ca. 8.000 in- und ausländischen Fachzeitschriften sowie einer stetig zunehmenden Anzahl elektronischer Publikationen zu den größten Parlamentsbibliotheken weltweit. Schwerpunkte der Sammlung sind Politik, Recht, Wirtschaft, Soziales und Neuere Geschichte. Die Bibliothek bezieht Amtsdruckschriften sowie Publikationen von mehr als 2.500 Organisationen. Bücher und Aufsätze sind sachlich erschlossen und können über einen Online-Katalog via Intranet von jedem Büro aus recherchiert und bestellt werden. Über das bibliothekseigene Portal sind elektronische Publikationen wie Lexika, Wörterbücher, Gesetzestexte, Kommentarliteratur sowie mehr als 700 Zeitschriftentitel online verfügbar. Die Bibliothek bietet ein auf die Bedürfnisse

der Parlamentarier hin maßgeschneidertes Informationsangebot mit Neuerscheinungslisten, themenbezogenen Literaturtipps und laufend aktualisierten, sachlich gegliederten Internet-Links mit Zugriff auf externe Volltextangebote. Fach- und Informationsspezialisten übernehmen auf Anfrage Literaturzusammenstellungen, geben Sachauskünfte zu allen erdenklichen Fragen und beraten ihre Nutzer bei komplexen Literaturrecherchen.

Im Parlamentsarchiv werden Materialien erschlossen und bereitgestellt, die im Rahmen der Arbeit des Deutschen Bundestages und seiner Verwaltung entstehen. Außerdem sind hier Fotografien sowie Ton- und Videoaufzeichnungen aus allen Bereichen des parlamentarischen Lebens archiviert. Erweitert werden diese Bestände durch tausende digital entstandene Bilder sowie ein Webarchiv, in dem die Internetprojekte des Deutschen Bundestages regelmäßig gesichert werden. Beide Angebote stehen jedermann über das Internetangebot des Deutschen Bundestages zur Verfügung. Das Parlamentsarchiv stellt Gesetzesdokumentationen zu allen vom Bundestag verabschiedeten Gesetzen wie auch zu nicht verabschiedeten Gesetzentwürfen zusammen, die unter Zusammenfassung aller Drucksachen und Plenarprotokolle und unter Beifügung weiterer Materialien einen strukturierten Überblick über den gesamten Gesetzgebungsgang bieten. Zu den wichtigsten Veröffentlichungen zählt das „Amtliche Handbuch des Deutschen Bundestages“, das neben den Wahlergebnissen und den gesetzlichen Grundlagen des Deutschen Bundestages detaillierte Zusammenstellungen zu seinen Organen und Gremien sowie biografische Angaben aller Mitglieder des Deutschen Bundestages enthält. Einen umfassenden Blick auf die Arbeit des Deutschen Bundestages bietet auch das „Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages“. Die „Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden“, in der die Verbände aufgeführt sind, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten, wird ebenfalls im Parlamentsarchiv geführt.

Die Erschließung der Drucksachen und Plenarprotokolle von Bundestag und Bundesrat ist Aufgabe des Sach- und Sprechregisters. Dort werden die öffentlich zugänglichen Parlamentsmaterialien (Plenarprotokolle, Gesetzentwürfe, Anträge, Anfragen, Berichte, EU-Vorlagen usw.) seit 1949 dokumentarisch erfasst und inhaltlich erschlossen. Bis zur 8. Wahlperiode erfolgte die Erschließung aus-

schließlich in Form von gedruckten Registern, deren Bedeutung jedoch zugunsten eines modernen Informationsmediums stetig abnimmt: dem inzwischen auch im Internet über die Homepage des Deutschen Bundestages online verfügbaren gemeinsamen Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge des Deutschen Bundestages und des Bundesrates (DIP). Dahinter verbergen sich verschiedene Datenbanken, in denen allein für den Deutschen Bundestag pro Wahlperiode über 10.000 Drucksachen und 250 Plenarsitzungen detailliert ausgewertet werden und auch im Volltext abrufbar sind.

Die Pressedokumentation erstellt als wesentlichstes seiner Produkte eine Pressemappe, in der die wichtigsten Meldungen und Kommentare des Tages aus 20 Tages- und Wochenzeitungen zusammengefasst werden. Des Weiteren unterhält das Referat eines der größten Pressearchive Deutschlands mit 23 Millionen Presseauschnitten in Papierform. Seit 1999 wird das Presseauschnittsarchiv digital geführt; es ist für jedes Bundestagsbüro direkt nutzbar und wächst täglich um etwa 750 Artikel aus 60 Zeitungen und Zeitschriften. Darüber hinaus stellt die Pressedokumentation den einzelnen Abgeordneten und den Ausschüssen als verschiedene „Profildienst“ bezeichnete E-Mail-Services zur Verfügung, die ihnen täglich aktuelle, für sie bzw. ihr spezifisches Arbeitsgebiet relevante Artikel aus dem Archiv der Pressedokumentation übermitteln. Im Rahmen des aktiven Informationsangebots werden in sog. Dossiers aktuelle Presseartikel zu gerade im öffentlichen Diskurs befindlichen, speziellen Themen zusammengestellt.

In der *Unterabteilung „Information und Öffentlichkeit“* (IO) sind Informationsangebote der Bundestagsverwaltung für die Abgeordneten und die Öffentlichkeit zusammengefasst.

Der Besucherdienst organisiert Besuche politisch Interessierter aufgrund von Einladungen durch Abgeordnete. Darüber hinaus ermöglicht er auch Einzelbesuchern und Besuchergruppen ohne eine derartige Einladung die Teilnahme an verschiedenen inhaltlichen Angeboten (Besuch einer Plenarsitzung, Informationsvorträge, Hausführungen, Jugendprojekte). Jährlich werden über 700.000 angemeldete Besucher beim Deutschen Bundestag gezählt. Hausführungen für ausländische Besuchergruppen werden auf Anfrage in zahlreichen Sprachen angeboten. Der Besucherdienst betreut auch die parlamentshistorische Ausstellung „Wege – Irrwege – Um-

wege (Die Entwicklung der parlamentarischen Demokratie in Deutschland)“, die von ca. 250.000 Interessierten jährlich besucht wird.

Das Referat „Öffentlichkeitsarbeit“ vermittelt Sachinformationen über Arbeit und Aufgaben des Bundestages durch Broschüren, Faltblätter, Fachliteratur, Filme und neue Medien sowie durch Präsentationen des Bundestages auf Messen und Ausstellungen. Zusätzlich organisiert das Referat die jährliche Rundfahrt des „Infomobils“ durch die Wahlkreise der Abgeordneten.

Das Referat „Sonderprojekte“ organisiert Sonderveranstaltungen (z. B. Tage der Ein- und Ausblicke) sowie parlamentarische Ausstellungen und ist darüber hinaus zuständig für Genehmigungsverfahren besonderer parlamentarischer Veranstaltungen. Die Betreuung der in den Parlamentsbauten gestalteten „Kunst-am-Bau“-Werke sowie der im Jahr 1969 begründeten Kunstsammlung des Deutschen Bundestages ist Sache des Referates „Kunst im Deutschen Bundestag“.

Die *Unterabteilung Informationstechnik* (IT) ist für die gesamte informations- und kommunikationstechnische Ausstattung des Deutschen Bundestages verantwortlich, die für die Arbeit des Parlamentes unverzichtbar geworden ist. Seit 1984 befasst sich eine Kommission des Ältestenrates mit Fragen des optimalen Einsatzes der Informationstechnik, der in dreierlei Richtungen erfolgt:

- Informationsbereitstellung: der von den Abgeordneten benötigte Informationsfluss muss schnell und unkompliziert möglich sein;
- Büroorganisation: Erleichterung des täglichen Bürobetriebes durch IT-Einsatz;
- Kommunikation: z. B. E-Mail, Verbindung zum Wahlkreisbüro, Internetzugang etc.

Die jedem Abgeordneten als Teil der kommunikationstechnischen Büroausstattung überlassenen PCs sind vernetzt und an das Intranet des Bundestages angeschlossen, über das der Zugang zu den wichtigsten Informationssystemen wie Tickerdienst (Meldungen der Nachrichtenagenturen), Pressedokumentation, Informationssystem für parlamentarische Vorgänge, Bibliothek usw. besteht. Weitere externe Datenbanken sowie interne Arbeits- und Hilfsmittel werden ebenfalls über das Intranet bereitgestellt.

## **Presse und Kommunikation**

Der Bereich „Presse und Kommunikation“ ist dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unmittelbar zugeordnet und fasst die klassischen Presse- und Kommunikationsaufgaben (Kontakte zu Presse, Rundfunk und Fernsehen, Parlamentskorrespondenz usw.) insbesondere mit den modernen Online-Diensten zusammen.

Das Referat Online-Dienste/Parlamentsfernsehen bietet über das Internet ([www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)) aktuell, transparent und bürgernah alles aus und über den Deutschen Bundestag. Das Parlamentsgeschehen wird lückenlos dargestellt: von der Tagesordnung über die Plenarprotokolle bis zur Übertragung aller Plenarsitzungen, zahlreicher öffentlicher Ausschusssitzungen und Anhörungen, die vom Parlamentsfernsehen live übertragen werden und auch im Web-TV des Internet zu sehen sind. Es besteht hier auch die Möglichkeit, die übertragenen Sitzungen der parlamentarischen Gremien über das Web-Archiv als Video-on-demand abzurufen.

Gegenwärtig wird das Parlamentsfernsehen vorwiegend im bundestagsinternen Hauskanal und im Berliner digitalen Kabelnetz ausgestrahlt und als Web-TV im Internet angeboten. Darüber hinaus wird das Parlamentsfernsehen über den Informationsverbund Bonn-Berlin (IVBB) übertragen und damit von allen obersten Bundesbehörden, den Pressehäusern in Berlin (Bundespressekonferenz) und anderen interessierten Einrichtungen im Parlaments- und Regierungsviertel empfangen. Zudem werden Produktionen des Parlamentsfernsehens interessierten in- und ausländischen Fernsehanstalten zur Verfügung gestellt.

## **Wehrbeauftragter**

Der Wehrbeauftragte wird als Hilfsorgan des Deutschen Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle über die Streitkräfte und als besondere Petitionsinstanz für die Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr tätig. Unterstützt wird er durch einen Leitenden Beamten, einen Persönlichen Referenten sowie einen in sechs Referate gegliederten und etwa 50 Angehörige der Bundestagsverwaltung umfassenden Mitarbeiterstab. Diese bearbeiten unter anderem etwa 6.000 Eingaben im Jahr und bereiten auch den Jahresbericht an den Deutschen Bundestag vor.

