

Kürschners Volkshandbuch

Deutscher Bundestag

19. Wahlperiode

• • • • •

Kürschners Volkshandbuch
Deutscher Bundestag
19. Wahlperiode

Kürschners Volkshandbuch

Deutscher Bundestag

19. Wahlperiode

2017–2021

151. Auflage

Stand: 2. Januar 2020

Kürschners Politikkontakte

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages
sind unter folgender Anschrift zu erreichen:

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Tel.: (030) 227-0
www.bundestag.de

Kürschners Politikkontakte:

Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag

Herausgeber: Klaus-J. Holzapfel
Redaktion: Andreas Holzapfel, Katrin Holzapfel
Redaktionsdatenbank: Andrea Gertig-Hadaschik

Anschrift der Redaktion:
Kürschners Politikkontakte
Postfach 1560, 53585 Bad Honnef
E-Mail: redaktion@kuerschners.com
Telefon: 030 8557511 oder 02224 3232
Datenbank www.kuerschner.info

Satz: Schröder Media GbR, Dernbach
Repro: graphica, Neuwied
Gesamtherstellung: GGP Media GmbH, Pößneck
Bildnachweisliste auf Seite 348 f.

ISBN 978-3-95879-121-3 (Print)

ISBN 978-3-95879-122-0 (PDF)

© 2020 by NDV GmbH & Co KG, 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. Kürschners Volkshandbuch ist markenrechtlich geschützt.

Inhalt

	Seite
Zum Geleit	9
Der Deutsche Bundestag	11
Ein spannendes Novum	11
Aufgaben des Bundestages	15
Parlamente im Parlament: Die Fraktionen	17
Das Arbeitsparlament	20
Gang durchs Parlamentsviertel	21
Der Weg in den Bundestag	24
So setzt sich der Bundestag zusammen	26
Wie Gesetze wirklich entstehen	29
Ausschüsse und weitere Gremien	32
Typische Abläufe einer Sitzungswoche	35
Was bekommt ein Abgeordneter für seine Arbeit? ..	38
Besuchen Sie den Bundestag	39
Hinweise zum Besuch beim Bundestag	39
Unter der Kuppel des Deutschen Doms	40
Der Gang der Gesetzgebung	42
Wahlergebnis vom 24. September 2017	46
Zur Wahl zugelassene Parteien	46
Wahlergebnis auf Bundesebene	47
Abgeordnete nach Wahlkreisen und Landeslisten	48
Zusammensetzung	60
Sitzverteilung	60
Direktmandate und Landeslisten	60
Frauen und Männer	60
Biografischer Teil	62
Vorbemerkung	62
Biografien der Abgeordneten im ABC	63
Mandatsveränderungen	300

Präsidium, Ältestenrat, Direktor	302
Schriftführerinnen, Schriftführer	303
Fraktionen	304
Fraktion der CDU/CSU	304
Fraktion der SPD	308
Fraktion der AfD	311
Fraktion der FDP	313
Fraktion Die Linke	315
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen	318
Fraktionslose Abgeordnete	321
Ausschüsse	322
Ständige Ausschüsse	322
Untersuchungsausschüsse	324
Vermittlungsausschuss	324
Enquete-Kommissionen	324
Statistiken	325
Vorbemerkung	325
Mitgliedschaft in Wahlperioden	326
Angaben zur Konfession	327
Älteste und jüngste Abgeordnete	328
Altersgliederung	329
Familienstand, Kinder	330
Studienfächer	331
Berufe der Abgeordneten	332
Zusammensetzung des Bundestages seit 1949	334
Bundespräsident	336
Bundesregierung	336
Zusammensetzung, Anschriften	336
Biografien der Bundesminister ohne Bundestagsmandat	341
Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages	343
Europäisches Parlament, deutsche Mitglieder	344
Abkürzungsverzeichnis	346
Bildnachweisliste	348

Kürschners Volkshandbuch

Rot-weiß markant gestreift,

so erschien vor über 125 Jahren (1890) der erste „Kürschner“, die Arbeit des Bundestages begleitet das Volkshandbuch nun schon 65 Jahre.

Grundlage aller Daten ist die direkte Abfrage bei den Abgeordneten. Alles findet Eingang in die umfassende Redaktionsdatenbank, aus der schließlich zusammengestellt wird, was im „Kürschner“ veröffentlicht wird. Ständig und bis zuletzt werden Änderungen eingearbeitet und neue Informationen aufgenommen.

Den Einleitungsbeitrag hat Gregor Mayntz, Journalist in Berlin, geschrieben und den Blick auf das parlamentarische Tun und Treiben im Berliner Parlamentsviertel geworfen.

Der Biografierteil wird alphabetisch dargestellt und umfasst die Biografien der 709 Abgeordneten des Deutschen Bundestages; die wichtigen Daten der jeweiligen Mandatsveränderungen liefert eine Übersichtsliste am Ende des biografischen Teils.

Der „Kürschner“ erscheint jeweils im Januar und im Juli jedes Jahres in einer aktualisierten Neuauflage; dazu werden alle Abgeordneten gebeten, die vorliegenden Daten zu überprüfen und, wo notwendig, zu korrigieren. Der Buchumschlag signalisiert Neuauflagen durch die Fortzählung der Punkte.

Die Übersichts- und Statistikseiten im hinteren Teil des Buches werden ebenfalls in den Neuauflagen des „Kürschner“ auf den dann aktuellen Stand gebracht.

Wie immer sind Sie, liebe Leserinnen und Leser, aufgefordert, uns bei unserer Arbeit zu unterstützen, Ihre Anregungen nehmen wir gerne entgegen.

Kürschners Politikkontakte

Berlin, Januar 2020



Schwartz

Zum Geleit

Wir leben in Zeiten eines beschleunigten gesellschaftlichen Wandels. Durch Globalisierung und Digitalisierung lösen sich alte Zusammenhänge und Zugehörigkeiten auf, neue entstehen. Zunehmende Vielfalt und Verschiedenheit prägen unsere Gesellschaft. Dieser Wandel schlägt sich auch im Parlament nieder. Im 19. Deutschen Bundestag sind sieben politische Parteien vertreten, sechs Fraktionen haben sich gebildet – mehr waren es nur 1949, als es noch keine 5-Prozent-Hürde gab. Das stellt vor Herausforderungen. Mit dem Grundgesetz und unserer parlamentarischen Geschäftsordnung verfügen wir über das Rüstzeug, auch mit ungewohnten politischen Konstellationen umzugehen.

In einem Parlament, in dem sich die verschiedenen politischen Einstellungen und Interessen in mehr Fraktionen als bislang artikulieren, ist die Mehrheitsbildung schwieriger geworden. Aber Demokratie verlangt Mehrheiten. Erst die Bildung von Mehrheiten macht das Parlament zu einer handlungsfähigen Institution. Erst durch Mehrheiten kann es die Funktionen erfüllen, die ihm das Grundgesetz aufgibt: Kanzlerwahl, Gesetzgebung, Budgetrecht, Kontrolle der Regierung. Selbst Minderheitenrechte kommen nicht ohne Mehrheiten aus, etwa bei der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen. Mehrheiten entstehen im Ausgleich von Interessen. Dazu braucht es Kompromissfähigkeit, die Gesprächsbereitschaft untereinander – unter den Bedingungen einer komplexer werdenden Welt mehr denn je.

Bei allem Wandel bleibt das Wesentliche gleich: Der Bundestag ist das einzige direkt vom Volk gewählte Verfassungsorgan. Er ist das Herz der Demokratie. Nicht der alleinige, aber der entscheidende Ort der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung.

Die 709 aus der Mitte des Volkes gewählten Abgeordneten haben alle die gleichen Rechte und Pflichten. Sie haben mit dem Mandat eine besondere Verantwortung gegenüber den Wählerinnen und Wählern übernommen.

Sie nehmen die Interessen ihrer Wahlkreise wahr und sind als Vertreter ihrer Parteien gewählt worden. Zugleich sind sie, wie das Grundgesetz in Artikel 38 sagt, „Vertreter des ganzen Volkes“.

Aber niemand vertritt das Volk allein. Ein „Volkswille“ bildet sich überhaupt erst im Parlament. In den Auseinandersetzungen, die die gewählten Vertreter des Volkes stellvertretend für die Gesellschaft führen, und in den Entscheidungen, die durch parlamentarische Mehrheiten getroffen werden. Das geht nur über Streit. Streit ist das Wesensmerkmal der Demokratie und das Parlament ist das zentrale Forum dieses lebendigen, demokratischen Streits – eines Streits nach Regeln und im Respekt vor der Meinung des anderen.

Kürschners Volkshandbuch gibt in bewährter Weise einen schnellen, verlässlichen Überblick über das Parlament und seine Mitglieder. Kurzbiografien der Abgeordneten, aussagekräftige Statistiken, prägnante Erläuterungen zu Aufgaben und Arbeitsweise des Deutschen Bundestages: Sie sind ein idealer Einstieg, um sich ein Bild vom parlamentarischen Betrieb zu machen. Eine gute Ergänzung bieten die Internetseite des Deutschen Bundestages (www.bundestag.de) und die Wochenzeitung „Das Parlament“. Und jedem, der mehr über die Funktionsweise des Parlaments wissen will, sei ein Blick in den Band „So arbeitet der Deutsche Bundestag“ empfohlen.

Der „Kürschner“ zum 19. Deutschen Bundestag wird allen Interessierten von Nutzen sein. Den Leserinnen und Lesern wünsche ich eine informative Lektüre.

Dr. Wolfgang Schäuble

Präsident des Deutschen Bundestages

Der Deutsche Bundestag

Ein spannendes Novum

Dieser 19. Deutsche Bundestag ist nicht nur größer als alle seine Vorgänger, nicht nur von so vielen verschiedenen politischen Gruppierungen geprägt wie die Parlamente seit den 50er Jahren nicht mehr, er hatte auch einen völlig anderen Start und wird seitdem ständig begleitet von Spekulationen, dass er auch vorzeitig wieder beendet, also aufgelöst werden könnte. Der ersten Sitzung eines neu gewählten Bundestages mit seiner Konstituierung und der Wahl des Bundestagspräsidiums folgt gewöhnlich nach wenigen Tagen oder einigen Wochen bereits in der zweiten Sitzung die Wahl des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin. Doch dieses Mal verlief alles anders: Die Bundeskanzlerin wurde erst in der 19. Sitzung des neuen Bundestages gewählt. Als die neue Bundesregierung ihre Arbeit endlich aufnehmen konnte, war der Bundestag bereits lange in den alltäglichen Parlamentsabläufen angekommen und hatte sich auf die neue Zusammensetzung aus CDU/CSU, SPD, AfD, FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen eingestellt.

Im Institutionengefüge der parlamentarischen Demokratie ohnehin das Verfassungsorgan mit der höchsten Legitimität, zog der Bundestag nach seiner Konstituierung somit eine besondere Aufmerksamkeit auf sich. Ein breites Publikum entdeckte seine Eigenständigkeit und seine herausragende Rolle so klar wie selten zuvor. Mochten die Parteien auch Woche um Woche mit Sondierungen und Verhandlungen über Koalitionsmöglichkeiten beschäftigt sein – das Parlament machte sich Zug um Zug arbeitsfähig und fasste einen wichtigen Beschluss nach dem anderen. Derweil hatte die seit dem 24. Oktober 2017 nur noch geschäftsführend tätige Regierung – gängiger Staatspraxis folgend – demonstrative Zurückhaltung bei allen anstehenden Entscheidungen zu üben. Gewählt und getragen von der Mehrheit im abgewählten Bundestag, konnte sie sich im neuen nicht mehr auf klare Mehrheiten berufen und musste daher wichtige Weichenstellungen vermeiden. Denn über Monate blieb unklar, welche Parteien-Konstellation mit welchen gemeinsamen Inhalten die künftige Politik bestimmen würde. Für ein

„Jamaika-Bündnis“ verhandelten CDU, CSU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen bis zum Scheitern am 19. November 2017. Die nach dringendem Appell des Bundespräsidenten aufgenommenen Sondierungen und Verhandlungen über eine Neuaufgabe einer großen Koalition aus CDU, CSU und SPD benötigten intensive Verhandlungen sowie drei Parteitagsbeschlüsse und einen Mitgliederentscheid, bis sie am 12. März 2018 zu den Unterschriften unter einem Koalitionsvertrag führten.

Bundestag und Bundesregierung auf gegenläufigem Weg
Vor den Augen einer teilweise überraschten Öffentlichkeit vollzog sich somit zunächst eine ungewöhnliche und gegenläufige Entwicklung: Während der Bundestag konsequent daran ging, den Wählerwillen in Arbeitsstrukturen umzusetzen und zu handeln, zuerst im Plenum, dann im Hauptausschuss und schließlich in allen weiteren Gremien, bestand die erste Amtshandlung der Bundesregierung nach der Konstituierung des Bundestages darin, zum Bundespräsidenten zu fahren und die Entlassungsurkunden für die Bundeskanzlerin und sämtliche Bundesminister in Empfang zu nehmen. Das Staatsoberhaupt bat (amtlich: „ersuchte“) daraufhin zwar die Kanzlerin, die Amtsgeschäfte weiterhin auszuüben, doch zeigte sich in diesem Stadium bereits, dass die Regierung im Vergleich mit dem Bundestag die entgegengesetzte Entwicklung nahm: Die Arbeitsministerin stieg aus, weil sie den Vorsitz der SPD-Fraktion übernahm. Und auch der Verkehrsminister verließ die Bundesregierung, weil er Chef der CSU-Landesgruppe wurde. Hier zeigte sich markant, dass eine geschäftsführende Regierung eben nicht alle Rechte einer ernannten Regierung hat: Ministerposten konnten nicht nachbesetzt werden. Deren Geschäftsbereiche wurden von anderen geschäftsführenden Ministern mit betreut.

Und es kam zu Spekulationen, ob dieser unklare Zustand wohl in baldige Neuwahlen münden würde.

Das Zusammenspiel von Parlament und Präsident

Allerdings stand das gebräuchliche Mittel zum Auslösen von Neuwahlen überhaupt nicht zur Verfügung. Um zu Neuwahlen zu kommen, hatten Willy Brandt von der

SPD 1972, Helmut Kohl von der CDU 1982 und Gerhard Schröder von der SPD 2005 den Bundestag gefragt, ob sie noch das Vertrauen der Mehrheit hatten. Sie verloren diese Abstimmung jeweils absprachegemäß, worauf der jeweilige Bundespräsident den Bundestag auflösen konnte. Wie aber soll eine Bundeskanzlerin, die noch nie das Vertrauen eines neu gewählten Parlamentes besaß, dieses Parlament fragen, ob es ihr weiterhin vertraut? Aus diesem Umstand folgt ein weiteres minderes Recht einer geschäftsführenden Regierung: Ihrer Chefin fehlt die Möglichkeit, von Artikel 68 des Grundgesetzes (Vertrauensfrage) Gebrauch zu machen.

Damit wird auch deutlich, wie sehr das Amt des Bundespräsidenten in der gewöhnlichen Betrachtung unterschätzt wird, wenn man es auf die Funktionen als Notar von Gesetzesbeschlüssen und Spitzenpersonalentscheidungen sowie auf die Wirkung von Reden in der Öffentlichkeit verkürzt. Gerade in Zeiten von Krise und Machtvakuum kommt dem Bundespräsidenten eine immens stabilisierende Funktion im Zusammenspiel mit dem Bundestag zu. Nur die Staatsorgane zusammen können den Weg zu vorgezogenen Neuwahlen einschlagen. Zugleich macht das Grundgesetz durch die Errichtung von hohen Hürden deutlich, dass dies kein bequemer Ausweg sein soll, so lange es mögliche Mehrheiten im Parlament gibt. Dieses Mal mussten sich die Verfassungsorgane zunächst nicht mehr mit Neuwahlen beschäftigen: Die Kanzlerin kam mit neun Stimmen oberhalb der Kanzlermehrheit am 14. März 2018 ins Amt.

Dennoch flammten die Debatten über eine vorzeitige Auflösung des Bundestages immer wieder auf. Die Bundeskanzlerin könnte sie, wie geschildert, nun mit der Vertrauensfrage näher rücken lassen. Verlöre sie das Vertrauen der Mehrheit, läge die Entscheidung beim Bundespräsidenten. Auch ein Rücktritt der Kanzlerin ist möglich, wenn er auch in der Verfassung im Detail nicht geregelt ist. Ob sich danach eine Mehrheit für eine andere Persönlichkeit fände, die die Nachfolge antreten könnte, müsste sich dann erweisen. Andernfalls käme es auch auf diesem Wege zu Neuwahlen.

Bislang nicht über eine längere Phase erprobt, aber durchaus möglich wäre auch eine Minderheitsregierung, wenn

ein Koalitionspartner aus dem Bündnis ausscheidet. Diese könnte Tage, Wochen oder auch bis zum regulären Ablauf der Wahlperiode amtieren und immer wieder versuchen, sich aus verschiedenen Oppositionsfraktionen im Einzelfall Mehrheiten für ihre Politik zusammen zu sammeln. Da das Haushaltsgesetz mit den damit genehmigten Einnahmen und Ausgaben das A und O jeder laufenden Regierungsarbeit ist, wird es eine Minderheitsregierung um so leichter haben, je länger sie von einem schon zuvor beschlossenen Haushalt Gebrauch machen kann. Aber auch mit Ablauf eines Haushaltsjahres kann sie zunächst auf der Grundlage des alten Etats weiterarbeiten. Mag es auch noch so schwer werden, ohne Mehrheit weiter zu regieren, und mag der Wunsch nach Neuwahlen nach dem Bruch einer Koalition auch noch so groß sein, der Schritt dahin ist alles andere als ein Automatismus. Denn der Bundestag kann seine Auflösung nicht beschließen. Auch der Bundespräsident kann dies nicht ohne einen auslösenden Grund tun. Und der ist kein beliebiger, sondern in der Verfassung klar festgelegt. Die Bundeskanzlerin muss die Vertrauensfrage stellen und diese Abstimmung verlieren. Dann kann die Kanzlerin dem Bundespräsidenten vorschlagen, den Bundestag aufzulösen. Er muss dem nicht Folge leisten. Er kann zum Beispiel auch darauf setzen, dass sich im Bundestag andere Mehrheiten zusammenfinden, dass es neue Koalitionssondierungen und Koalitionsverhandlungen gibt. Um einen anderen Kanzler zu wählen, braucht es auch nur in den ersten zwei Wahlgängen die Mehrheit aller Mitglieder des Bundestages. Im dritten Wahlgang ist gewählt, wer einfach die meisten Stimmen bekommt. Dann kann der Bundespräsident erneut prüfen, ob er diese Person zum Kanzler ernennt oder den Bundestag auflöst. Es ist jederzeit auch ein Konstruktives Misstrauensvotum möglich. Dabei wird ein amtierender Kanzler dadurch abgewählt, indem gleichzeitig eine andere Person mit der Kanzlermehrheit gewählt wird. Hier hat der Bundespräsident keinen Entscheidungsspielraum: Er muss die Ernennungsurkunde ausstellen.

Damit wird die stabilisierende Funktion sowohl der Verfassungsbestimmungen als auch des Bundespräsidenten klar: Einfach Neuwahlen zu wollen, führt nicht zum Ziel.

So lange eine Kanzlerin die Vertrauensfrage nicht stellt und nicht verliert, bleibt die Regierung im Amt und der Bundestag bestehen. Erst wenn die Kanzlerin die Vertrauensfrage verliert, eröffnen sich Spielräume, die aber auch nicht unmittelbar zu Neuwahlen führen. Damit zog das Grundgesetz eine Lehre aus der Weimarer Republik, in der kein einziges Parlament das Ende seiner Wahlperiode erlebte und die vorgezogenen Neuwahlen selten zu stabileren Mehrheitsverhältnissen führten, sondern gerade am Ende die politischen Extreme stärkten und die Instabilität noch verstärkten.

Aufgaben des Bundestages

Mit dieser Schilderung sind bereits einige der wichtigsten Funktionen des Bundestages deutlich geworden: Die Wahl- und die Gesetzgebungsfunktion. Der Bundestag entscheidet direkt oder indirekt mit, wer wichtige Staatsorgane, Verwaltungsfunktionen, herausgehobene Richterstellen und die Leitung von Kontrollbehörden übernimmt. Er kreiert also Verantwortlichkeiten, weswegen auch von einer Kurationsfunktion gesprochen wird.

Nicht minder wichtig ist seine Aufgabe als Gesetzgeber. Wie zu Beginn der Wahlperiode deutlich wurde, kann er sie selbstständig wahrnehmen und muss nicht auf Gesetzentwürfe der Regierung warten, obwohl dort natürlich ein großer praktischer und juristischer Sachverstand vorhanden ist. Die Gesetzgebung (lateinisch: *legum latio*) ist ein derart herausragendes Alleinstellungsmerkmal, dass die Wahlperiode eines Bundestages auch als Legislaturperiode bezeichnet wird, das Parlament auch als Legislative gilt.

Ohne die Forumsfunktion des Bundestages sind diese beiden Aufgaben jedoch nicht vorstellbar: Wer vom Volk als Vertreter legitimiert ist, die Regierenden zu bestimmen und Gesetze zu machen,

Bundestag das oft zitierte „Forum der Nation“.

der muss auch nachvollziehbar die dahinter stehenden Beweggründe darlegen. Alle drei Aufgaben stehen unter der Klammer höherer Verbindlichkeit. Es ist ein Unterschied, ob eine Talkshow im Fernsehen mit provokanten,

gezielt ausgesuchten Meinungen Einschaltquote erreichen will oder ob der nach dem Wählerwillen repräsentativ zusammengesetzte Bundestag stellvertretend in aller Öffentlichkeit mit der Überzeugungskraft unterschiedlicher Argumente ringt. Hier bildet der Bundestag das oft zitierte „Forum der Nation“. Die Zeiten sind längst vorbei, in denen diese Öffentlichkeit lediglich gegenüber zufälligen Besuchergruppen, über die Berichterstattung der Medien und dicke Wälzer gebundener stenografischer Protokolle hergestellt wurde. Ein paar Klicks reichen nun, und jeder ist per Internet über bundestag.de live dabei, kann sich auch nachträglich noch alle öffentlichen Sitzungen insgesamt anschauen oder zu einzelnen Redebeiträgen scrollen. Wer wissen will, was im Bundestag vor sich geht, wird rund um die Uhr zu jedem Thema fündig.

Die Bedeutung des Parlamentes liegt zudem in seiner Budgetfunktion. Der Bundestag entscheidet, wofür in diesem Staat auf Bundesebene Geld ausgegeben wird. Und wofür nicht. Die Bundesregierung wird zwar gerne mit Hinweisen zitiert, sie habe für dieses oder jenes Projekt Mittel bereitgestellt. Tatsächlich steht dahinter stets der Bundestag als Haushaltsgesetzgeber, der auch den Abfluss der Mittel kontrolliert und unvorhergesehene zusätzliche Ausgaben ebenfalls genehmigen muss. Diese besondere Rolle wird auch durch die Tradition unterstrichen, dass der Vorsitz im einflussreichen Haushaltsausschuss des Bundestages von einem Mitglied der größten Oppositionsfraktion übernommen wird. Aus diesem Grund wurde die Bildung der Ausschüsse im 19. Bundestag auch nicht sofort in Angriff genommen: Es stand eben zunächst nicht fest, ob die SPD oder die AfD die größte Oppositionsfraktion stellen würde.

Damit sind wir bei der Kontrollfunktion des Bundestages. In der öffentlichen Wahrnehmung wird diese vor allem den oppositionellen Fraktionen zugeschrieben. Sie treten oft mit beißender Kritik in Erscheinung, forschen

Die Kontrollfunktion der Opposition ist also wichtig, damit nichts unter den Teppich gekehrt werden kann.

hartnäckig nach Verantwortlichkeiten und Hintergründen, wenn in der Regierung etwas schiefgelaufen ist. Auch deshalb ist es das Parlament gewohnt, ein wenig auf die end-

gültige Regierungsbildung zu warten, um jedem Ministerium und dem jeweiligen Fachbereich gezielt jeweils mindestens einen Ausschuss spiegelbildlich entgegenstellen zu können. So schauen Umweltpolitiker dem Umweltministerium auf die Finger, Außenpolitiker dem Außenministerium, Gesundheitspolitiker dem Gesundheitsministerium. Der Bundestag muss aber nicht auf die Bildung einer neuen Regierung warten. Und als diese sich über längere Zeit nicht abzeichnete, ging der Bundestag mit seinen Ausschüssen voran. Nach der Regierungsbildung vollzog er den neuen Zuschnitt der Ministerien nach und folgte dem um die Bereiche Bau und Heimat erweiterten Innenministerium, indem es einerseits den Innenausschuss um die Zuständigkeit für Heimat erweiterte, zugleich aber auch einen Schwerpunkt mit einem eigenen Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen einsetzte.

Kontrolle ist zwar faktisch vor allem Sache der Opposition, auch wenn das Parlament als Ganzes dazu offiziell berufen ist. Doch auch die Regierungsfraktionen sind daran beteiligt – und mitunter sogar besonders wirksam: Veränderungen am Haushaltsentwurf der Regierung kommen vorwiegend aufgrund der Vorstellungen in den Koalitionsfraktionen zum Tragen, und wenn ein Vorhaben der Regierung die eigene Fraktion nicht zu überzeugen vermag, ist es damit schnell zu Ende. Auch Rücktrittsforderungen gegenüber Regierungsmitgliedern sind oft folgenlos, wenn sie nur von der Opposition kommen. Wenn aber auch die Mehrheitsfraktionen die angegriffene Person für nicht mehr tragbar halten, wird sie zumeist abgelöst. Die Kontrollfunktion der Opposition ist also wichtig, damit nichts unter den Teppich gekehrt werden kann. Die Kontrollfunktion der Koalition besteht daneben jedoch auch – und ist mitunter sogar die wirksamere. Mehr davon weiter unten, wenn es um die besondere Rolle des Bundestages als Gesetzgeber geht.

Parlamente im Parlament: Die Fraktionen

Gehen wir zunächst auf eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren der parlamentarischen Abläufe ein: die Fraktionen. Die Bezeichnung kommt aus dem lateini-

schen Wort *fractio* für „Bruchstück“. Es umschreibt ein doppeltes Herausbrechen eines Teiles: Einerseits ist jede Fraktion Teil eines Parlamentes und mit zahlreichen Sonderrechten ausgestattet, um sich über zusätzliche Mitarbeiter arbeitsfähig zu machen und mit Fachwissen auszustatten, die Abläufe im Parlament mit zu gestalten und parlamentarische Initiativen von besonderem Gewicht zu starten. Andererseits ist jede Fraktion faktisch auch ein herausgebrochener Teil jener Partei, der ihre Mitglieder angehören. Bei den Fraktionen von SPD, AfD, FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen ist das leicht ersichtlich. Für die CDU/CSU-Fraktion ist erst zu Beginn jeder Wahlperiode ein neuer Beschluss von CDU und CSU nötig, sich zu einer Fraktionsgemeinschaft zusammenzuschließen. Das ist so lange möglich, wie die beiden Parteien in keinem Bundesland gegeneinander antreten und gleichgerichtete Ziele verfolgen.

Das Parlament des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern hat 71 Abgeordnete. Fast so viele Abgeordnete stellen im Bundestag allein die Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen mit 67 Abgeordneten und Die Linke mit 69 Abgeordneten. Alle anderen Fraktionen liegen noch deutlich darüber. Der größte deutsche Landtag in Nordrhein-Westfalen besteht aus 199 Abgeordneten. Allein die Unionsfraktion im Bundestag besteht jedoch aus 246 Abgeordneten. Schon von diesen Zahlen liegt es daher nahe, dass sich auch innerhalb einer Fraktion im Bundestag unterschiedliche Gruppierungen wiederfinden. Da gibt es die Gruppe der Frauen oder die Gruppe der jungen Abgeordneten, es gibt Zusammenschlüsse entlang politischer Strömungen und solche entsprechend der Landsmannschaften. In allererster Linie beziehen sich die fraktionsinternen Strukturen aber auf Arbeitsgruppen und Arbeitskreise, in denen sich Sozialpolitiker genauso verbinden wie Wirtschaftspolitiker, Finanzpolitiker oder Innenpolitiker. Diese Gremien leisten wichtige Schrittmacherfunktionen und prägen Meinungen und Einstellungen der Kollegen. Sie schlagen ihrer eigenen Fraktion Positionierungen vor, tragen diese in die Detailberatung der Fachausschüsse und koppeln von dort den Beratungsfortschritt zurück in die Fraktion, damit diese rechtzeitig eine einheitliche Meinung festlegen kann.

Natürlich wäre es theoretisch möglich, dass sich alle 709 Abgeordneten allein als Vertreter des ganzen Volkes entsprechend den grundgesetzlichen Vorgaben aus Artikel 38 unbeeinflusst von irgendwelchen Gremien eine Meinung bilden. Aber ist es realistisch, dass sich jeder Abgeordnete in jedes von mehreren tausend Gesetzen mit seinen Hintergründen, Problemen, alternativen Lösungen und Perspektiven einarbeitet? Um die Übersicht zu behalten müssten dann zum Beispiel Herr Müller und Frau Schmitz jeweils Mitarbeiter ihres Büros damit beauftragen, jedes einzelne Gesetzesvorhaben in allen Detailspekten zu begleiten, wodurch Herr Müller und Frau Schmitz mit jedem neuen Gesetzesvorhaben mehr Mitarbeiter einstellen müssten. Da ist es schon einfacher, sich innerhalb einer Gruppe von im Grundsatz gleichgesinnter Abgeordneter arbeitsteilig professionell aufzustellen und dem Fachwissen der politisch befreundeten Kollegen zu vertrauen, so wie sich diese auf die Empfehlungen unserer Beispielabgeordneten auf ihren Fachgebieten verlassen.

Der unscharfe Begriff „Fraktionszwang“

Im Laufe dieses Meinungsbildungsprozesses zu jedem einzelnen Gesetzentwurf bildet sich innerhalb jeder Fraktion eine Empfehlung heraus, über die dann abgestimmt wird und deren Mehrheitsentscheidung in der Regel von allen Fraktionsangehörigen akzeptiert werden soll. Das wird in der Öffentlichkeit häufig als „Fraktionszwang“ bezeichnet. Gerade bei umstrittenen Themen und knappen Mehrheiten im Parlament gibt es tatsächlich mehr oder weniger sanften Druck auf diejenigen, die sich entsprechend der Fraktionsregularien beim Fraktionsvorstand melden müssen, wenn sie von der Mehrheitsentscheidung abweichen wollen. Die „Abweichler“ werden dann möglicherweise verstärkt „bearbeitet“ und in „Beichtstuhlgesprächen“ unter vier Augen auf die Konsequenzen ihres Votums hingewiesen. Letztlich verbietet sich jedoch eben aufgrund von Artikel 38 und der darin garantierten Freiheit des Mandates, Abgeordnete zu einer bestimmten Stimmabgabe zu „zwingen“.

Allerdings ist die oft zu hörende Kritik an möglichst einheitlicher Stimmabgabe von Abgeordneten einer Fraktion ebenfalls kritisch zu hinterfragen. Es gibt neben dem Ar-

tikel 38 zur Unabhängigkeit der Abgeordneten auch den Artikel 21, demzufolge die Parteien an der Willensbildung mitwirken. Wer Parteien also daran misst, was sie vor der Wahl ankündigen und nach der Wahl davon umsetzen, der sollte auch Verständnis dafür haben, dass Fraktionsführungen jeden einzelnen Abgeordneten von einer gemeinsam gefundenen Linie zu überzeugen versuchen.

Rund 90 Prozent der parlamentarischen Arbeit findet außerhalb des Plenums statt.

Und wer die Stabilität einer Regierung danach beurteilt, wie geschlossen sie von den sie tragenden Fraktionen unterstützt wird, der sollte sich auch nicht wundern,

wenn die Fraktionsführungen ebenfalls auf diesen Aspekt achten. So greift vieles ineinander und entlarvt oft zu hörende Kritikmuster an bestimmten Vorgängen im Bundestag als in sich widersprüchlich.

Das Arbeitsparlament

An dieser Stelle lässt sich auch die verbreitete Kritik an leeren Stühlen im Plenum während der meisten Routine-Debatten aufgreifen. Wenn Medien die Bilder eines nur spärlich besetzten Plenarsaales mit kritischen Bemerkungen zum angeblich unterentwickelten Arbeitseifer von Abgeordneten veröffentlichen, ist diese Verurteilung

... weil es ein Erlebnis besonderer Art ist, in der Kuppel bis ganz nach oben zu steigen.

nicht nur oberflächlich, sondern auch so lange wohlfeil, so lange nicht gleichzeitig die Presstribüne gezeigt wird. Hier ist zumeist eine Parallelität zu beobachten. Füllen sich

die für Medienvertreter reservierten Zuschauerränge mit Journalisten, sind zumeist auch darunter im Plenum die meisten Plätze besetzt. Geht es dagegen nicht um eine herausragend wichtige, aufwühlende und weichenstellende Beratung, sondern um die Abfolge von Debatten über einzelne Spezialnormen von wenig allgemeinem Interesse, gehen in der Regel sowohl die gerade nicht gefragten, also fachlich zuständigen Abgeordneten als auch die Journalisten außerhalb des Plenarsaales ihrer Arbeit nach.

Der Bundestag darf nämlich nicht auf das Plenum verkürzt werden. Rund 90 Prozent der parlamentarischen Arbeit finden außerhalb statt. Deswegen ist er mit der Bezeichnung Arbeitsparlament insgesamt auch besser umschrieben als mit der eines Redeparlamentes. Sicherlich wäre eine bessere Präsenz des Plenums häufig wünschenswert. Doch Anwesenheitslisten werden nicht nur vor den Eingängen des Plenarsaales ausgelegt, sondern an vielen Stellen in den Häusern des Bundestages. Verschaffen wir uns einmal einen kleinen architektonischen Überblick.

Gang durchs Parlamentsviertel

Im Mittelpunkt steht das historische Reichstagsgebäude. Es gehört zu den attraktivsten touristischen Reisezielen, weil es ein Erlebnis besonderer Art ist, in der Kuppel bis ganz nach oben zu steigen und dabei stets neue Eindrücke von Berlins Mitte zu gewinnen. Zu DDR-Zeiten stand es dicht an der Mauer und wurde nach einer ersten Sanierung und Modernisierung Anfang der 70er Jahre bereits während der deutschen Teilung vom Bundestag für einzelne Gremiensitzungen und eine ständige Ausstellung über Fragen zur deutschen Geschichte genutzt. Die Verhüllung mit 100.000 Quadratmetern spezialbeschichtetem, leicht silbern glänzendem Stoff durch das Künstlerpaar Christo und Jean-Claude markierte 1995 einen weltweit beachteten Neuanfang.

Daraus wurde der vierte Plenarsaal in der Geschichte des Bundestages – nach den ersten Jahrzehnten – alle in Bonn – im Bauhausstil der ehemaligen Pädagogischen Akademie, dem nachfolgenden Provisorium im früheren Wasserwerk und schließlich dem kreisrunden Neubau, der 1992 fertig wurde – und damit über ein Jahr nach dem Beschluss des Parlamentes, nach Berlin zu ziehen. Und zwar in das historische Reichstagsgebäude, das nach den Plänen des Architekten Paul Wallot bis 1894 errichtet worden war und sowohl das Parlament des Kaiserreiches als auch das der Weimarer Republik erlebte, bis es Ende Februar 1933 in Flammen aufging.

Bis zum Umzug von Parlament und Regierung im Jahr 1999 wurde das Gebäude erneut entkernt und – mit besonderem Respekt vor der historischen Bausubstanz – un-

ter der Regie des britischen Architekten Norman Foster an die Bedürfnisse eines modernen und transparenten Parlamentes angepasst. Die Gleichzeitigkeit von traditionellem Erbe und zeitgemäßen Ergänzungen kommt auch in zwei Widmungen zum Ausdruck. Ende 1916 waren aus eingeschmolzenen Kanonen die Buchstaben „DEM DEUTSCHEN VOLKE“ gegossen und auf dem Westgiebel angebracht worden. Sie bilden für Tagesbesucher auch heute noch die Begrüßung. Hinzu gekommen ist ein Projekt des Künstlers Hans Haacke im nördlichen Innenhof. In einem großen rechteckigen Trog sind hier die Buchstaben „DER BEVÖLKERUNG“ montiert. Rings umher wächst und wuchert es aus Erde, die Abgeordnete aus ihren Wahlkreisen mit nach Berlin brachten.

Im Osten schließt sich das ehemalige Reichstagspräsidentenpalais an, in dem nun die Deutsche Parlamentarische Gesellschaft untergebracht ist. Hier gibt es Räumlichkeiten für Empfänge, Veranstaltungen und Besprechungen in kleinem oder größerem Kreis. Im Fernsehen sieht man sie insbesondere, wenn – wie 2005, 2013 und auch wieder 2017 – Parteivertreter sondieren, ob sie in Koalitionsgespräche eintreten sollen. Hinter dem Palais beginnt das Jakob-Kaiser-Haus, das an beiden Seiten der Dorotheenstraße viele Abgeordnetenbüros enthält. Eigentlich handelt es sich um acht, jeweils sechsgeschossige Gebäude, die miteinander verbunden sind und bis zur Wilhelmstraße reichen. Spaziergänger sehen entlang der Spree auch etwas von der Kunst am Bau, etwa Glaswände mit den Grundrechten im 1949er Original.

Wer sich an dieser Stelle runddreht, sieht auf der anderen Flussseite zwei weitere prägnante Bauwerke: Das Marie-Elisabeth-Lüders-Haus mit Räumen für die Verwaltung, die Bibliothek oder das Archiv und vor allem mit einem großen Anhörungssaal, aus dem die Medien bei wichtigen Sitzungen von Untersuchungsausschüssen berichten. Über zwei Fußgängerbrücken ist dieses Gebäude auf der anderen Spreeseite mit dem Paul-Löbe-Haus verbunden.

... sondern darüber hinaus weitere 111 Volksvertreter ihren Dienst antraten.

Hier gibt es weitere Abgeordnetenbüros, die sich um Sitzungssäle für die Fachausschüsse gruppieren. Weil sich diese in vier Rundbauten auf der nördli-

chen und vier weiteren auf der südlichen Seite befinden, kann insgesamt von einem „Achtzylinder“ gesprochen werden. Ein sinniges Bild, wenn wir daran denken, dass die Ausschussarbeit sozusagen als Motor der parlamentarischen Demokratie betrachtet werden kann. Als in der Sommerpause 2019 der Plenarsaal gerade grundüberholt wurde und dafür auch alle Sitze ausgebaut wurden, bestand das Paul-Löbe-Haus eine weitere Prüfung: Im langgezogenen Atrium versammelte sich der Bundestag zu einer zusätzlichen Sitzung, damit nach dem Ausscheiden von Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen ihre Nachfolgerin Annegret Kramp-Karrenbauer an ungewöhnlichem Ort vereidigt werden konnte.

„Spreesprung“

Das Paul-Löbe-Haus schließt nach Westen mit einer großen Glasfassade ab, in der sich das gegenüberliegende Kanzleramt spiegelt. Städtebaulich ist diese architektonische Verbindung von Exekutive und Legislative nicht nur interessant für die deutsche Praxis der parlamentarischen Demokratie. Es ergibt sich in der Ausrichtung und Abfolge der Bauwerke auch ein „Band des Bundes“, das bereits im Kanzlergarten beginnt und zwei Mal über die Spree „springt“. Diese von den Berliner Architekten Axel Schultes und Charlotte Frank schon kurz nach dem Hauptstadtbeschluss entworfene Konzeption ist ein starkes Ausrufezeichen an die Adresse der deutschen Geschichte: Die klare West-Ost-Linie überwindet die deutsche Teilung an der Spree. Wo früher die Grenzer patrouillierten und auf Flüchtlinge schossen, flanieren heute die Spaziergänger über eine luftige Brücke oder wechseln weiter oben Abgeordnete und ihre Mitarbeiter vom Paul-Löbe-Haus ins Marie-Elisabeth-Lüders-Haus.

Im Bereich von Wilhelm- und Dorotheenstraße sowie am Boulevard Unter den Linden befinden sich weitere Gebäude des Bundestages, in denen Abgeordnete und Einrichtungen der Verwaltung untergebracht sind. Gerade zu Beginn dieser Wahlperiode war viel zu organisieren, hatte das Wahlrecht doch dazu geführt, dass nicht nur die gesetzlich vorgesehene Zahl von 598 Abgeordneten erreicht wurde, sondern darüber hinaus weitere 111 Volksvertreter ihren Dienst antraten.

Der Weg in den Bundestag

Wie konnte es dazu kommen? In einem Satz: Als Spätfolge verfassungsrechtlicher Vorgaben für ein Wahlrecht, das sich an dem Grundsatz orientiert, jeder abgegebenen Stimme gleich viel Gewicht zu geben und dabei die Vorteile zweier unterschiedlicher Wahlsysteme zu verknüpfen. Es gibt Demokratien, in denen ausschließlich diejenigen das Volk repräsentieren, die in den einzelnen Wahlkreisen die Nase vorn haben. Das ist ein Mehrheitswahlrecht. Sein Vorteil liegt in der Nähe des Gewählten zum Bürger. Der Nachteil liegt darin, dass alle Stimmen für sämtliche anderen Kandidaten und politischen Konzepte unter den Tisch fallen.

Es gäbe auch die Möglichkeit, bundesweit nur Parteien zu wählen, die vorher zentrale Listen mit Bewerbern aufgestellt haben. Von diesen Listen zögen dann der Reihe nach so viele Politiker ins Parlament, wie den einzelnen Parteien im Verhältnis der abgegebenen Stimmen zueinander zustehen. Das nennt man Verhältniswahlrecht. Der Vorteil ist, dass jede Stimme gleich zählt, der Nachteil besteht darin, dass vor Ort eine Identifikation mit einem Volksvertreter immens schwerfällt. Deutschland versucht diese unterschiedlichen Auswahlprinzipien miteinander zu verschmelzen, indem es sich für ein „personalisiertes Verhältniswahlrecht“ entschieden hat.

Das Problem des negativen Stimmengewichtes

Das ist vom Grundsatz her leicht verständlich. Mit der Erststimme wird vor Ort derjenige gewählt, der den Wahlkreis direkt vertreten soll, mit der Zweitstimme wird geklärt, in welchem Stärkeverhältnis die Parteien im Bundestag insgesamt vertreten sein sollen. Dafür ist Deutschland in 299 Wahlkreise aufgeteilt, in denen jeweils annähernd gleich viele Menschen wohnen. Gibt es Wanderungsbewegungen, so dass in einzelnen Regionen deutlich mehr, in anderen deutlich weniger Wähler leben, werden die Wahlkreise neu zugeschnitten. Dann wird nach Einwohnerzahl der Bundesländer und nach Wahlbeteiligung ermittelt, wie viele Sitze (einschließlich Direktmandate) auf welche Partei aus den einzelnen Bundesländern entfallen.

Das alte Wahlrecht trug lediglich dem Umstand Rechnung, dass eine Partei in einem Bundesland sehr viele Mandate direkt über die Erststimme gewinnen kann, obwohl ihr nach der Berechnung der Zweitstimmen gar nicht so viele zustehen. Würde man als Folge Direktmandate einfach streichen, wären Mehrheiten für Erststimmen unterschiedlich viel wert. Also entstanden „Überhangmandate“. Die direkt gewählten Abgeordneten saßen alle im Bundestag, wodurch die betroffene Partei dann entsprechend stärker vertreten war. Dieses Prinzip lässt Verschiebungen zu. Wie unter einem Brennglas war das 2005 zu besichtigen, als wegen des Todes eines Bewerbers in Dresden eine Nachwahl nach der eigentlichen Bundestagswahl nötig wurde. Die Wähler konnten einer Partei zu mehr Sitzen verhel-
fen, indem sie sie nicht mit der Zweitstimme wählten. Das Bundesverfassungsgericht entschied daraufhin, dass es ein derartiges „negatives Stimmengewicht“ nicht geben dürfe.

Für 262 Abgeordnete ist es die erste Wahlperiode, das sind fast 37 Prozent.

Um das künftig auszuschließen, wurde ein komplizierter Mechanismus entwickelt. Wo immer ein Überhangmandat entsteht, muss der Verstärkungs-Effekt durch Ausgleichsmandate für andere Parteien wieder aufgefangen werden. Die Gefahr einer zusätzlichen Aufblähung ist dann besonders groß, wenn mehr Parteien über die Fünf-Prozent-Hürde kommen und Anspruch auf zusätzliche Ausgleichsmandate haben. Und sie wächst noch mehr, wenn die traditionell großen Parteien deutlich schwächer abschneiden bei den Zweitstimmen, dennoch aber in den meisten Wahlkreisen knapp vorne liegen und ihre Bewerber direkt durchbringen. Beides geschah 2017: Die Union gewann 43 Überhangmandate, die SPD drei. Dadurch wurden 65 Ausgleichsmandate fällig: 19 für die SPD, 15 für die FDP, elf für die AfD und je zehn für Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen. Alles in allem sind das 111 Abgeordnete mehr als eigentlich vorgesehen – da verstand es sich fast von selbst, dass schnell Forderung nach einer zügigen Überarbeitung des Wahlrechts laut wurden.

So setzt sich der Bundestag zusammen

Die Bundestagswahl führte zu einer stark veränderten Zusammensetzung des Bundestages. Gegenüber der 18. Wahlperiode verlor die CDU 55 Sitze und kam auf 200 Mandate, die CSU verlor zehn Sitze und hat nun 46 Abgeordnete, 40 Sitze verlor die SPD, die mit 153 Abgeordneten in den Bundestag einzog. Nach dem Austritt eines SPD-Abgeordneten, der dem Parlament weiter als fraktionsloses Mitglied angehört, besteht die SPD-Fraktion aus 152 Mitgliedern. Alle anderen Fraktionen lagen im Plus: Die Linke kletterte um fünf auf 69 Mandate, Bündnis 90/ Die Grünen um vier auf 67 Mandate. Nach einer Pause von vier Jahren kam die FDP mit 80 Abgeordneten wieder in den Bundestag. Die AfD gewann bei ihrem ersten Einzug in den Bundestag 94 Sitze; allerdings erklärten drei Politiker, der AfD-Fraktion nicht angehören zu wollen. Sie werden nun als fraktionslos verzeichnet.

Der Bundestag hat sich durch die Wahl sehr stark erneuert. Für 262 Abgeordnete ist es die erste Wahlperiode, das sind fast 37 Prozent. Man erkennt sie in den nachfolgenden Biografien daran, dass ein Stern ihrem Namen vorangestellt ist. Für weitere 166 Abgeordnete hat erst die zweite Legislatur begonnen. Bei ihnen sind es zwei Sterne. Zieht man diese beiden Gruppen zusammen, so kommen wir auf über 60 Prozent der Abgeordneten, die man noch nicht als „alte Hasen“ des Parlamentsgeschehens bezeichnen kann. Einer ragt weit heraus: Für den CDU-Politiker Dr. Wolfgang Schäuble ist es bereits die 13. Wahlperiode. Der mit Abstand erfahrenste Abgeordnete ist nun also auch der „Chef“. Ihm kommt zugute, dass er das parlamentarische Geschehen aus unterschiedlichster Perspektive kennt. Er war Teil der Mehrheit wie Teil der Minderheit, er gehörte selbst der Regierung an und führte die Opposition an. Wenn der Bundestag nach dem Wahl-

Der Bundestagspräsident strahlt aber auch weit über seine innerparlamentarische Rolle hinaus. Er ist protokollarisch zweiter Mann im Staat.

ergebnis nun vor größeren Herausforderungen steht, wenn es um die Würde des Hohen Hauses, um Debattenkultur und Minderheitenrechte geht, kann es nicht scha-

den, wenn an der Spitze so viel Erfahrung in einer Person angesiedelt ist.

Wie wichtig diese Erfahrung in der Praxis ist, wird bei schlagzeilenträchtigen Vorgängen wie der Inszenierung einer „Schweigeminute“ für ein ermordetes 14-jähriges Mädchen im Juni 2018 deutlich. Schäuble wies darauf hin, dass es dem Präsidenten vorbehalten sei, über Schweigeminuten und Gedenkworte im Plenum zu entscheiden und eine Worterteilung für einen Abgeordneten nicht bedeute, dass dieser über seine Redezeit frei verfügen könne. Der Präsident informierte darüber, dass es nach der Veröffentlichung eines Videos über den Vorgang zu Verleumdungen, Beleidigungen und Bedrohungen gegen Vizepräsidentin Claudia Roth gekommen sei, die den Regeln entsprechend gegen die Inszenierung vorgegangen sei. Zudem sei es mit der Würde des Bundestages „nicht vereinbar, wenn auch nur der Anschein der Instrumentalisierung der Opfer von Verbrechen entsteht“, stellte Schäuble klar. Er unterstrich, wie notwendig auch leidenschaftlicher und polemischer Streit sei, dieser Streit aber nach Regeln verlaufen müsse. „Es gehört zu unserer Verantwortung, dass wir aus der Erfahrung unserer Geschichte lernen, wie leicht verantwortungsloser Streit zu Hass und einer Eskalation von Gewalt führen kann“, lautete der Appell des Bundestagspräsidenten.

Der Bundestagspräsident strahlt aber weit über seine innerparlamentarische Rolle hinaus. Er ist protokollarisch zweiter Mann im Staat. Auch außerhalb des Bundestages hat sein Wort somit Gewicht.

Mindestens 25 Sterne kommen durch die weiteren Mitglieder des Bundestagspräsidiums, den neu gewählten Vizepräsidenten, zusammen. Sie unterstützen den Bundestagspräsidenten und leiten mit ihm im Wechsel die Plenardebatten. Hans-Peter Friedrich von der CSU ist bereits seit 1998 im Bundestag und hat ebenfalls Erfahrungen sowohl in der Opposition als auch als Minister in der Regierung. Thomas Oppermann von der SPD war zuvor Vorsitzender der Bundestagsfraktion und ist seit 2005 im Bundestag. Wolfgang Kubicki von der FDP hat vor allem jahrzehntelange Parlamentserfahrung im schleswig-holsteinischen Landtag und war zuvor bereits von 1990 bis 1992 und kurz 2002 im Bundestag. Das dienstälteste Prä-

sidiumsmitglied ist Petra Pau von der Fraktion Die Linke. Sie gehört dem Bundestag seit 1998 und dem Präsidium seit 2006 an. Und auch Claudia Roth von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen kam erstmals im Jahr 1998 in den Bundestag. In der Konstituierenden Sitzung beschloss der Bundestag, dass auch die AfD einen Vizepräsidenten vorschlagen kann; zunächst gab es für die nominierten Personen jedoch in mehreren Anläufen nicht die erforderliche Mehrheit.

Vor allem die parlamentarische Erfahrung und weniger das Lebensalter zählt – anders als der Name vermuten lässt – bei der Zusammensetzung des Ältestenrates. Dieser besteht aus dem Präsidium und weiteren Abgeordneten aller Fraktionen und unterstützt ebenfalls den Bundestagspräsidenten. Hier geht es um die Arbeitsabläufe im Parlament vor und hinter den Kulissen, etwa auch um die Klärung von Konflikten und besonderen Vorkommnissen während der Debatten. Der Ältestenrat legt mittelfristig die Themen für die Beratungen im Plenum fest und setzt eine Reihe von Kommissionen ein, die sich intensiv zum Beispiel mit dem Einsatz der Informationstechnik im Bundestag oder mit den Belangen der Mitarbeiter auseinandersetzen.

Verändert hat sich auch das Geschlechterverhältnis im Bundestag. Nach einem zuletzt gestiegenen Frauenanteil ging er nun von 37,3 auf 30,9 Prozent zurück. Die einzelnen Fraktionen trugen sehr unterschiedlich dazu bei. Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen besteht zu 58 Prozent aus Frauen, bei der Fraktion Die Linke aus 54 Prozent. 33 Prozent sind es bei der SPD, 24 bei der FDP, 16 bei der Union und elf bei der AfD. Zum Vergleich: Das Statistische Bundesamt zählt insgesamt 35,8 Millionen deutsche Männer und 37,5 Millionen deutsche Frauen im Land. Hier liegt der Frauenanteil also bei über 51 Prozent. Allerdings hatte der Bundeswahlleiter darauf hingewiesen, dass unter den 4828 Personen, die zur Bundestagswahl 2017 in Wahlkreisen und auf Landeslisten für den Bundestag kandidierten, der Frauenanteil ebenfalls lediglich 29 Prozent betrug.

Wie Gesetze wirklich entstehen

Es gibt eine dreifache Annäherung an den Kern der Arbeit des Bundestages als Gesetzgeber. Da ist zum ersten die Gewaltenteilungslehre, wie wir sie an den Schulen lernen. Danach macht die Legislative, also der Bundestag, die Gesetze, führt die Exekutive, also die Regierung, sie aus, und wendet die Judikative, also die Gerichte, sie an. Wir ahnen, dass dies formal richtig dargestellt ist, es in der Praxis aber anders läuft.

Aus der Praxis wird oft die Vorstellung verbreitet, dass tatsächlich die Regierung die Gesetze macht, der Bundestag sie durchwinkt, und sie in Kraft treten, wenn der Bundesrat das nicht verhindert. Dafür scheint es auch immer wieder Belege zu geben. Etwa wenn gemeldet wird, dass die Regierung dieses oder jenes Gesetz „beschlossen“ habe. So weit verbreitet diese zweite Darstellung auch sein mag – auch sie trifft nicht zu. Darauf zu bestehen, dass die Regierung kein „Gesetz“ beschlossen habe, sondern lediglich einen „Gesetzentwurf“, wäre der erste Schritt zu einem besseren Verständnis.

Das vielsagende „Struck’sche Gesetz“

Die dritte Variante ist besser: das genauere Betrachten der Abläufe – einschließlich eines Blicks hinter die Kulissen. Aus denen dringt das häufig zitierte „Struck’sche Gesetz“ heraus und lässt ahnen, dass die Rolle der Abgeordneten möglicherweise größer ist als vielfach angenommen. Dieses „Gesetz“ besteht aus einem einfachen Satz: „Kein Gesetz kommt aus dem Bundestag so heraus, wie es eingebracht worden ist.“ So betonte es der inzwischen verstorbene seinerzeitige SPD-Fraktionschef Peter Struck mehrfach in einer Zeit, in der seine Partei wohlgerne die Regierung stellte. Es war also eine klare Ansage an seine eigenen Parteifreunde in der Regierung, die Rolle des Bundestages nicht gering zu schätzen.

Die meisten Gesetze entstehen tatsächlich in den Ministerien. Hier gibt es entsprechenden großen fachlichen und juristischen Sachverstand. Wenn umweltrechtliche Vorgaben nicht zu den erhofften Ergebnissen führen und eine Nachbesserung nötig machen, sitzen im Umweltministerium diejenigen, die sich zusammen mit den Anwendern

in anderen Behörden und Unternehmen am besten damit auskennen. Also liegt es nahe, dass sie auch die Vorschläge für eine Novelle erarbeiten und zusammen mit Fachleuten aus anderen Abteilungen und anderen Ministerien beurteilen, welche Vorteile, Nachteile und Nebenwirkungen eine neue haben würde. Zudem führt der Koalitionsvertrag zu einem Arbeitsplan der neuen Bundesregierung: Welche der vereinbarten Gesetze sollen in welcher Reihenfolge in Angriff genommen werden, welches Ministerium übernimmt dabei die Federführung, welches wird in welchem Umfang mit beteiligt? Auch deshalb liegt die Initiative vielfach bei der Regierung.

Also ist das Entwerfen von Paragraphen bei ihr im Prinzip gut aufgehoben. Daneben hat der Bundestag selbst natürlich auch das Recht, Gesetze zu schreiben. Auch der Bundesrat kann Gesetzentwürfe auf den Weg bringen. Doch alle müssen erst einmal in den Bundestag eingebracht und dort grundsätzlich und allgemein in der sogenannten Ersten Lesung beraten wird. Am Ende wird noch nichts beschlossen. Vielmehr geht es dann zur Detailberatung in die Fachausschüsse. Einer übernimmt stets die Federführung. Hat das Gesetz Auswirkungen auch auf Politikbereiche, auf die andere Fachausschüsse spezialisiert sind, werden auch diese zur Mitberatung herangezogen.

Alles wird auf Herz und Nieren geprüft

In den Ausschüssen wird das geplante Gesetz auf Herz und Nieren geprüft. Manchmal liegen zum selben Themenkomplex auch unterschiedliche Entwürfe vor, in denen Koalition und Oppositionsfractionen ihre gegensätzlichen Vorstellungen unterbreiten. Zumeist holt sich das Parlament auch externen Sachverstand ins Haus. Dann werden auf Vorschlag der einzelnen Fraktionen verschiedene Experten eingeladen, die das Meinungsspektrum in Praxis und Wissenschaft zum jeweiligen Beratungsgegenstand abdecken. Sie belassen es in der Regel nicht bei allgemeinen Einschätzungen, sondern tragen konkrete Änderungs- und Verbesserungsvorschläge vor. Der federführende Ausschuss bildet sich daraufhin eine Mehrheitsmeinung, stimmt auch über Änderungen ab und reicht den meist in Einzelpunkten korrigierten Entwurf in

einer neuen Ausschussfassung an das Plenum zurück. In dem Bericht werden auch die Stellungnahmen anderer mitberatender Ausschüsse und die Einschätzungen der einzelnen Fraktionen festgehalten. Sodann geht es in eine neue allgemeine Aussprache, die auch die Veränderungen durch die Mehrheit im Ausschuss berücksichtigt (Zweite Lesung). In der zumeist unmittelbar folgenden Dritten Lesung erfolgt die Schlussabstimmung.

Dann folgt erst der Durchgang durch den Bundesrat. Bei Regelungen, die nicht in die Rechte der Bundesländer eingreifen, kann der Bundesrat mit der Mehrheit seiner Mitglieder Einspruch erheben. Diesen Einspruch kann die entsprechende Mehrheit des Bundestages wiederum überstimmen. Dann steht der letzten Prüfung und Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten mit nachfolgender Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt nichts mehr im Wege. Greift das Gesetz jedoch in Rechte der Länder ein, ist die aktive Zustimmung einer Mehrheit im Bundesrat zwingend erforderlich. Bleibt die aus, können Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung den Vermittlungsausschuss anrufen.

Vermittlungsausschuss ohne Regierung

Das Vermittlungsverfahren bei besonders umstrittenen Gesetzesvorhaben läuft dann ohne Bundesregierung. Denn in diesem gemeinsamen Ausschuss von Bundesrat und Bundestag sitzen lediglich Mitglieder dieser beiden Verfassungsorgane. Auch bei den weiteren Verfahren ist die Regierung raus. Ganz gleich, ob nach der Einschaltung des Vermittlungsausschusses der Bundesrat sich noch mal mit dem ursprünglich vom Bundestag beschlossenen Gesetz befasst, ob im Vermittlungsausschuss Veränderungen verabredet werden und die dann erneut sowohl durch den Bundestag als auch durch den Bundesrat gehen, oder aber das Vorhaben scheitert. Auch daraus lässt sich etwas über die Stellung des Bundestages herauslesen.

Erst recht gilt das, wenn wir die Praxis beleuchten. Die Vorstellung, dass der auf einen Fachbereich spezialisierte Abgeordnete erst etwas von einem Gesetzesvorhaben erfährt, wenn die Bundesregierung den Entwurf beschlossenen und dem Bundestag zugeleitet hat, entspricht zwar

den formalen Abläufen, aber nicht dem richtigen Leben. Jedes Ministerium, das am Ende nicht blamiert dastehen will, tut natürlich gut daran, diejenigen frühzeitig mit einzubeziehen, die anschließend die Mehrheit ihrer Kollegen in den Fraktionen von der Richtigkeit der gewählten Regelung überzeugen sollen. Die so genannten „Berichtserstatter“, die über einzelne Gesetzesvorhaben sowohl den jeweiligen Ausschuss als auch ihre Fraktionen auf dem Laufenden halten, wirken im Hintergrund informell durchaus schon an mancher Gesetzesentstehung mit, wenn der Bundestag formal noch nicht eingeschaltet ist. Dieser Aspekt bezieht sich naturgemäß vor allem auf die Koalitionsfraktionen. Aber je nach Mehrheitsverhältnissen und Materie können auch die Experten der Opposition eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen. Natürlich ebenfalls eher informell. Aber für den weiteren Gang des Verfahrens ist es insbesondere bei umstrittenen Zustimmungsgesetzen, bei denen eine gewisse Eile geboten ist, wichtig, auch Stimmen von denjenigen Ländervertretern zu bekommen, deren Parteien in einzelnen Bundesländern in der Regierung sitzen, auch wenn sie im Bundestag „nur“ die Rolle der Opposition haben. Sie wirken dann in der innerparteilichen Meinungsbildung mit bei der Frage, wie ein Gesetz formuliert sein muss, damit die Chancen steigen, auch im Bundesrat dafür eine Mehrheit zu bekommen. Die Rolle „des“ Bundestages bei der Gesetzgebung ist also bei genauer Betrachtung differenzierter zu gewichten als es herkömmlichen Pauschalurteilen entspricht.

Ausschüsse und weitere Gremien

Mit diesem Blick auf die Gesetzgebung sind wichtige Voraussetzungen der Gesetzgebung bereits erwähnt worden. Die Fachausschüsse sind unerlässlich, wenn es um das Abwägen jeder einzelnen beabsichtigten Regelung in einem kurzen oder umfangreichen Gesetzesvorhaben geht. Nur hier, und nicht im Plenum, lassen sich die Details im Austausch mit Sachverständigen erörtern, können die jeweiligen Berichtserstatter zur Not stundenlang nachbohren, können Abordnungen auch damit beauftragt werden, sich Beispiele in anderen Ländern oder besonders

betroffene Situationen vor Ort anzuschauen. Generell orientiert sich der Bundestag, wie oben geschildert, bei der Gründung von Fachausschüssen am Bauplan der Bundesregierung. Administrativem Sachverstand steht dann spiegelbildlich parlamentarischer Sachverstand gegenüber. Aber der Bundestag ist daneben völlig frei, bestimmten Fachthemen eine besondere Aufmerksamkeit durch einen eigenen Ausschuss zukommen zu lassen. So etwa durch den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, den Sportausschuss, den Tourismusausschuss oder den Ausschuss für Kultur und Medien. Die Bedeutung des Budgetrechts ist für das Parlament so herausragend, dass sich eigene Gremien einerseits um die Ausgabeplanung im Haushaltsausschuss und andererseits um die Einnahme-Grundlagen in Form von Steuern im Finanzausschuss kümmern.

Ausschüsse mit Verfassungsrang

Eine Reihe von Ausschüssen können allerdings nicht verändert oder weggelassen werden, da sie verfassungsrechtlich vorgeschrieben sind. Da ist etwa der Verteidigungsausschuss, der die Identifikation der Bundeswehr als Parlamentsarmee unter anderem dadurch unterstreicht, dass er sich jederzeit in einen Untersuchungsausschuss verwandeln kann, um Missständen in der Truppe oder Verfehlungen im Verteidigungsministerium auf den Grund zu gehen. Zur Unterstützung seiner parlamentarischen Kontrolle und als eine Art Ombudsmann für die Soldatinnen und Soldaten wählt der Bundestag zudem den Wehrbeauftragten mit einem eigenen Arbeitsstab. Seine Unabhängigkeit wird dadurch verstärkt, dass er mit Kanzlermehrheit gewählt werden muss und sein Amt fünf Jahre, also über das Ende einer Wahlperiode und deren Mehrheiten hinaus, wahrnimmt. Für ihn ist im Plenarsaal stets ein einzelner Sitz zwischen dem Pult des Bundestagspräsidenten und der Bundesratsbank reserviert.

Verfassungsrang haben daneben drei weitere Ausschüsse. Im Fall des Auswärtigen Ausschusses kommt die Bedeutung des Bundestages ganz besonders zum Ausdruck, ist die Außenpolitik

Der Petitionsausschuss wird häufig als Seismograf des Parlaments erlebt.