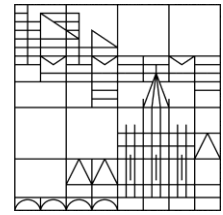


Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung,
Immunität und Geschäftsordnung

Ausschussdrucksache
19-G-18

25. Januar 2019

Universität
Konstanz



Universität Konstanz Fach 110 78457 Konstanz

Prof. Dr. Christoph Schönberger

Fachbereich Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht,
Staatslehre und Verfassungsgeschichte
Universitätsstraße 10
Fach 110
78457 Konstanz

Christoph.Schoenberger@uni-konstanz.de
Telefon: + 49 7531 88 3004
Telefax: + 49 7531 88 4008

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung
Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
(Fragestunde und Regierungsbefragung)
am Mittwoch, 30. Januar 2019**

Zusammenfassend: Die Vorschläge der Fraktionen CDU/CSU und SPD verfehlen das Ziel, die Regierungsbefragung so zu reformieren, dass sie eine wirksamere und lebendigere kommunikative Kontrolle der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag ermöglichen. Der Schlüssel für eine stärkere und lebendigere Regierungsbefragung liegt in der Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung bei der Befragung. Diese wird vom geltenden Geschäftsordnungsrecht in Ausübung des Zitierrechts aus Art. 43 Abs. 1 GG bereits gefordert, in der bisherigen Praxis aber nicht eingehalten. Begrüßenswert ist vor diesem Hintergrund die Klarstellung, dass die Befragung auch den Bundeskanzler einbezieht. Einen Rückschritt gegenüber dem geltenden Geschäftsordnungsrecht würde hingegen die Kodifikation der Praxis bedeuten, dass Fragen in der Befragung der Bundesregierung bei Mindestanwesenheit eines einzigen Ministers auch durch Parlamentarische Staatssekretäre beantwortet werden können, obwohl diese nicht Mitglieder der Bundesregierung sind. Hierdurch würde der Unterschied zwischen Fragestunde und Regierungsbefragung weitgehend eingeebnet. Der Kern der Regierungsbefragung ist die mündliche und persönliche Interaktion zwischen Abgeordneten und Regierungsmitgliedern, wodurch deren politische Verantwortlichkeit unmittelbar und im parlamentarischen Verfahren konkret sichtbar in Erscheinung tritt. Eine ausdrückliche Regelung der Beantwortung von Fragen durch Parlamentarische Staatssekretäre wäre deshalb nur dann vorstellbar, wenn die Geschäftsordnung sich insgesamt für ein neues Modell der Regierungsbefragung entschiede, das aus-

drücklich eine Mindestanwesenheit von Mitgliedern der Bundesregierung – etwa ein Drittel oder jedenfalls ein Viertel ihrer Mitglieder – festlegt und für aktuelle Fragen zu den Geschäftsbereichen nicht anwesender Minister die Antwort durch die dortigen Parlamentarischen Staatssekretäre ermöglicht.

Dazu im Einzelnen:

I. Ausgangssituation

Es liegen Vorschläge der Fraktionen CDU/CSU und SPD, DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zur Änderung der Regelungen über die Befragung der Bundesregierung und die Fragestunde in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vor. Den Hintergrund dafür bildet die seit Jahren geführte parlamentarische und öffentliche Diskussion über die Reform der Regierungsbefragung. Dabei besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass die Regierungsbefragung in ihrer gegenwärtig praktizierten Form ihre Aufgabe verfehlt, eine wirksame öffentliche kommunikative Kontrolle der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag zu gewährleisten, und den Bundestag im internationalen Vergleich mit der Regierungsbefragung in Ländern wie Großbritannien, Kanada, Frankreich, Spanien oder Italien geradezu beschämt. Der frühere Bundestagspräsident Norbert Lammert hat denn auch im Oktober 2013 im Bundestag unter Beifall aus vielen Fraktionen festgestellt, „dass weder die Regierungsbefragung noch die Fragestunde in ihrer bisherigen Struktur das Glanzstück des deutschen Parlamentarismus darstellen“ (Präsident Dr. Norbert Lammert, BT-Plenarprotokoll 18/1 v. 22. Oktober 2013, S. 8 B). Der Schlüssel für eine effektivere und lebendigere Regierungsbefragung liegt dabei in der Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung bei der Befragung. Die vorliegenden Vorschläge der Fraktionen CDU/CSU und SPD, DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP unterscheiden sich inhaltlich erheblich. Die Regierungsfaktionen wollen im Wesentlichen das Geschäftsordnungsrecht an die derzeitige Praxis der Regierungsbefragung anpassen. Die Oppositionsfaktionen wollen hingegen im Wesentlichen Klarstellungen, um dem geltenden Geschäftsordnungsrecht in der Praxis der Regierungsbefragung zur Durchsetzung zu verhelfen.

II. Rechtslage nach dem geltenden Geschäftsordnungsrecht und abweichende parlamentarische Praxis der Regierungsbefragung

Zur näheren Einschätzung der Vorschläge ist zunächst klarzustellen, dass bereits nach dem geltenden Geschäftsordnungsrecht alle Mitglieder der Bundesregierung einschließlich des Bundeskanzlers grundsätzlich zur Anwesenheit in der Befragung der Bundesregierung verpflichtet sind. Das ergibt sich klar aus dem Wortlaut von § 106 Abs. 2, Anlage 7 GOBT und entspricht der Eigenart der Regierungsbefragung als ausschließlich mündlicher Befragung der anwesenden Regierungsmitglieder und dem sachlich nicht eingegrenzten Themenfeld für die Fragen der Abgeordneten. Die geschäftsordnungsrechtlich vorgesehene grundsätzliche Anwesenheitspflicht aller Mitglieder der Bundesregierung bei der Regie-

rungsbefragung bindet rechtlich auch die Bundesregierung, weil es sich dabei um eine Ausübung des Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG handelt

Vgl. dazu näher C. Schönberger, Rechtsgutachten über die Anwesenheitspflicht der Mitglieder der Bundesregierung bei der Befragung der Bundesregierung nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und dem Grundgesetz, erstattet im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im März 2017, abrufbar unter: <https://www.gruene-bundestag.de/files/beschluesse/GutachtenRegierungsbefragungSchoenberger.pdf> .

Die Praxis der Regierungsbefragung hat diesen Anforderungen in den letzten Jahren nicht entsprochen. Hier hat sich vielmehr nach der öffentlichen Kritik des damaligen Bundestagspräsidenten folgende Praxis neu stabilisiert: An der Befragung nimmt ein einziger Bundesminister teil, der das Wort für einen einleitenden fünfminütigen Bericht ergreift. Danach können die Abgeordneten Fragen an den Minister stellen. Der amtierende Präsident ruft dabei zunächst Fragen zum Thema des Berichts auf, dann zu anderen Themen der vorangegangenen Kabinettsitzung und schließlich zu sonstigen Themen aus dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung

Zu dieser üblichen Abfolge des Aufrufs der Fragen *Ritzel/Bücker/Schreiner/Winkelmann*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Stand: 21. Lfg. Dezember 2004, Anlage 7 Nr. 3 GOBT, Erl. b.

Insoweit dem Minister Fragen gestellt werden, die über seine Ressortverantwortung hinausgehen, gibt er die Frage regelmäßig an den anwesenden Parlamentarischen Staatssekretär des zuständigen Bundesministeriums weiter, der diese dann beantwortet. Die Befragung der Bundesregierung stellt sich also in der derzeit geübten Parlamentspraxis als Befragung eines Bundesministers dar, die mit einer von diesem Bundesminister koordinierten Befragung Parlamentarischer Staatssekretäre verbunden wird. Diese Praxis entspricht nicht den Anforderungen von § 106 Abs. 2 mit Anlage 7 GOBT in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 GG. Grundsätzlich sind vielmehr alle Mitglieder der Bundesregierung zur Teilnahme an der Befragung der Bundesregierung verpflichtet. Eine Beantwortung von Fragen durch Parlamentarische Staatssekretäre ist nach dem geltenden Geschäftsordnungsrecht in der Befragung der Bundesregierung ausgeschlossen, weil dort nur Mitglieder der Bundesregierung antworten dürfen. Mitglieder der Bundesregierung sind aber allein der Bundeskanzler und die Bundesminister (Art. 62 GG). Die Parlamentarischen Staatssekretäre stehen zwar zum Bund in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis und unterstützen die Mitglieder der Bundesregierung, denen sie beigegeben sind, bei der Erfüllung ihrer Regierungsaufgaben (§ 1 Abs. 2, Abs. 3 ParlStG). Sie sind aber nicht selbst Mitglieder der Bundesregierung.

III. Stellungnahme zu den wesentlichen Sachkomplexen der unterschiedlichen Reformvorschläge

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden zu den wesentlichen Themenkomplexen der unterschiedlichen Reformvorschläge Stellung genommen:

1. Befragung des Bundeskanzlers

Nach der Vorstellung aller Fraktionen soll die Befragung des Bundeskanzlers in der Geschäftsordnung nunmehr ausdrücklich geregelt werden. Das ist ein begrüßenswerter Fortschritt gegenüber der bisherigen Parlamentspraxis, in der alle Bundeskanzler sich der Befragung bis zur erstmaligen Befragung der Bundeskanzlerin am 6. Juni 2018 systematisch entzogen hatten. Angesichts der herausgehobenen Stellung des Bundeskanzlers erscheint es sachgerecht, in der entsprechenden Befragung allein den Bundeskanzler zu befragen und nicht zugleich auch andere Mitglieder der Bundesregierung. Wünschenswert ist allerdings, dass der Bundeskanzler als das einzige Mitglied der Bundesregierung, das vom Bundestag gewählt wird und im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Stellung nach Artikel 65 Satz 1 GG die Verantwortung für das gesamte Handeln der Bundesregierung trägt, dem Deutschen Bundestag in Sitzungswochen so oft wie möglich persönlich Rede und Antwort steht. Insoweit die Geschäftsordnung eine feste Zahl von Befragungen des Bundeskanzlers festlegen soll, sollte dies daher als Mindestfestlegung formuliert werden.

2. Befragung der Mitglieder der Bundesregierung

Die Regierungsfractionen wollen ausdrücklich regeln, dass mindestens ein Mitglied der Bundesregierung nach einer zuvor festgelegten Reihenfolge teilnimmt und vorrangig antwortet. Fragen sollen auch durch die Parlamentarischen Staatssekretäre des zuständigen Ministeriums beantwortet werden können. Dieser Vorschlag ist verfehlt. Hierdurch würde eine immer wieder kritisierte und dem geltenden Geschäftsordnungsrecht widersprechende Praxis kodifiziert, die gerade Ursache für den Reformbedarf ist. Mit einer derartigen Reform würde zudem der Unterschied zwischen der Befragung der Bundesregierung und der Fragestunde weitgehend eingeebnet. Bei der Fragestunde steht die durch schriftliche vorherige Einreichung der Frage vorbereitete Informationsgewinnung von der Bundesregierung als Kollegialorgan im Vordergrund. Bei der Regierungsbefragung geht es hingegen um das Stellen nicht vorher schriftlich eingereichter mündlicher Fragen an die im Plenarsaal anwesenden Mitglieder der Bundesregierung, die von diesen wiederum sogleich mündlich beantwortet werden. Der Vorteil dieser besonderen Form von mündlicher Informationsvermittlung unter Anwesenden liegt darin, dass das Parlament in einem wechselseitigen Frage- und Antwortspiel einen Tatbestand in effektiver Weise sofort aufklären und dabei zugleich auf die Regierung politisch einwirken kann. Hier steht die politische Kontrollfunktion des mündlichen Austauschs zwischen Parlamentariern und Regierungsmitgliedern im Vordergrund. Denn in der unmittelbaren persönlichen Beantwortung von Fragen durch ein Regierungsmitglied tritt dessen politische Verantwortung unmittelbar und im parlamentarischen Verfahren konkret sichtbar in Erscheinung.

Vgl. dazu SächsVerfGH, JbSächsOVG 2, 103 (109); C. Schönberger, JZ 2016, 486 (492 f.); Linck, DÖV 1983, 957 (960); Vogelgesang, ZRP 1988, 5 (7).

Mitglieder der Bundesregierung sind aber nur der Bundeskanzler und die Bundesminister (Art. 62 GG). Der Hinweis im Schreiben der Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen von CDU/CSU und SPD auf Art. 65 Satz 2 GG geht insoweit fehl. Für das Regierungshandeln gegenüber dem Deutschen Bundestag verantwortlich sind die Bundeskanzlerin und die Bundesminister, nicht die Parlamentarischen Staatssekretäre. Der mündliche Austausch in der Regierungsbefragung ist Ausdruck der umfassenden politischen Verantwortlichkeit von Bundeskanzler und Ressortministern gegenüber dem Deutschen Bundestag, die nach dem Grundgesetz auch darin zum Ausdruck kommt, dass nur diese – und nicht die Parlamentarischen Staatssekretäre – als Mitglieder der Bundesregierung dem Zitierrecht aus Art. 43 Abs. 1 GG unterliegen

Zur fehlenden Zitierbarkeit der Parlamentarischen Staatssekretäre statt aller *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 43 GG, Rdnr. 60.

Sicherlich lässt sich rechtspolitisch darüber streiten, ob die Geschäftsordnung wie gegenwärtig in Sitzungswochen alle Mitglieder der Bundesregierung zur Teilnahme an der Regierungsbefragung verpflichten sollte. Eine andere Regelung müsste aber die für die Regierungsbefragung systemprägende mündliche Interaktion zwischen Abgeordneten und Regierungsmitgliedern weiterhin sicherstellen. Das wäre etwa durch die Festlegung zu erreichen, dass regelmäßig eine Mindestzahl von Kabinettsmitgliedern – zu denken ist an ein Drittel oder zumindest ein Viertel der Kabinettsmitglieder – persönlich an der Befragung teilnimmt. Die Befragung würde sich dann im Schwerpunkt wie selbstverständlich auf die anwesenden Regierungsmitglieder konzentrieren. Nur wenn auf diese Weise die systemprägende Interaktion zwischen Parlament und Regierungsmitgliedern sichergestellt wäre, könnte als untergeordnete Ergänzung die Möglichkeit hinzutreten, dass aktuelle Fragen zu nicht durch den zuständigen Minister vertretenen Ressorts durch deren Parlamentarische Staatssekretäre beantwortet werden.

3. Einleitendes fünfminütiges Statement eines Mitglieds der Bundesregierung

Die Regierungsfaktionen wollen die bereits bestehende Möglichkeit eines fünfminütigen Statements eines Mitglieds der Bundesregierung zu Beginn der Befragung ohne Begründung beibehalten. Die Oppositionsfaktionen wollen teilweise präzisieren, dass es um einen Bericht von der vorausgegangenen Kabinettsitzung geht (Die Linke; Bündnis 90/Die Grünen), teilweise darüber hinaus vorsehen, dass die Fraktionen im Wechsel einen Bericht zu einem von ihnen bestimmten aktuellen Thema verlangen können (Die Linke; Bündnis 90/Die Grünen).

Die Möglichkeit eines einleitenden fünfminütigen Statements eines Mitglieds der Bundesregierung ist im geltenden Geschäftsordnungsrecht ein letzter Rest der früheren Kabinetts-

berichterstattung, aus der heraus sich die Befragung der Bundesregierung in den siebziger und achtziger Jahren ursprünglich entwickelt hatte

Vgl. dazu näher C. Schönberger, Rechtsgutachten, S. 7-17.

Die Bedeutung der Beibehaltung dieser Möglichkeit im Vorschlag der Regierungsfractionen ist unklar. Denn nach ihren Vorstellungen soll der bisherige vorrangige Bezug der Regierungsbefragung auf die vorangegangene Kabinettsitzung nunmehr ganz entfallen. Die parlamentarischen Geschäftsführer der Regierungsfractionen betonen in ihrem Schreiben sogar ausdrücklich, es solle der Regierungsbefragung kein Thema vorgegeben werden, die Themensetzung solle vielmehr durch die Fragen der Abgeordneten erfolgen. Zur Erläuterung der beibehaltenen Möglichkeit kurzer einleitender Bemerkungen durch ein Mitglied der Bundesregierung weisen sie lediglich auf Artikel 43 Abs. 2 GG hin. Das ist aber verfehlt. Selbstverständlich haben die Mitglieder der Bundesregierung aus Art. 43 Abs. 2 GG das verfassungsrechtlich gewährleistete Recht, jederzeit und zeitlich unbegrenzt im Bundestag das Wort zu ergreifen. Davon zu unterscheiden ist aber der Platz, den das parlamentarische Geschäftsordnungsrecht den einleitenden Bemerkungen eines Regierungsmitglieds im Rahmen des parlamentarischen Formats „Befragung der Bundesregierung“ eigenständig verleiht. Wenn die Themensetzung allein durch die Fragen der Abgeordneten erfolgen soll, was auch gerade dem Charakter der Regierungsbefragung als Instrument der parlamentarischen Kontrolle der Bundesregierung entspricht, ist nicht nachvollziehbar, welchem sachlichen Zweck die Möglichkeit dienen soll, dass ein anwesendes Regierungsmitglied zu Beginn der Befragung erst einmal für bis zu fünf Minuten das Wort ergreift. Die Befragung der Bundesregierung ist kein parlamentarisches Format für Regierungserklärungen. Es geht bei der von den Regierungsfractionen vorgesehenen Möglichkeit jetzt nur noch um ein symbolisches „anchoring“ der Kommunikationssituation zugunsten der Regierung, das nicht dem verfassungsrechtlichen Verhältnis zwischen dem Deutschen Bundestag und den ihm gegenüber zu Anwesenheit und Rede und Antwort verpflichteten Mitgliedern der Bundesregierung entspricht. Die Beibehaltung dieser Möglichkeit lässt sich im Rahmen der Regierungsbefragung nur rechtfertigen, wenn klargelegt wird, dass es weiterhin um einen kurzen Bericht aus der vorangegangenen Kabinettsitzung gehen soll, oder aber der Bundestag zukünftig im Wechsel der Fraktionen den Inhalt des Berichtsthemas bestimmt. Da alle Fraktionen vorschlagen, sich von den Resten der älteren Kabinettsberichterstattung zu lösen, die genaue Kontrollfunktion eines Kurzberichts eines Mitglieds der Bundesregierung über ein vom Bundestag bestimmtes aktuelles Thema aber gleichfalls nicht sehr klar ist, sollte erwogen werden, die Möglichkeit eines einleitenden Kurzberichts eines Regierungsmitglieds im Rahmen der Befragung der Bundesregierung ganz zu streichen und – wie in der Regierungsbefragung vieler anderer parlamentarischer Systeme – sogleich mit den Fragen der Abgeordneten an die Regierungsmitglieder zu beginnen.

4. Dauer der Regierungsbefragung und Verhältnis zur Fragestunde

Alle Änderungsvorschläge sehen vor, die Zeit für die Regierungsbefragung zu verlängern, auf 60 bzw. 75 Minuten (CDU/CSU und SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen) bei entsprechender Kürzung der Fragestunde bzw. auf 120 Minuten (FDP), bei gleichzeitiger Abschaffung der Fragestunde. Es erscheint sachgerecht, die Zeit für die Regierungsbefragung zu verlängern und die Fragestunde entsprechend zu kürzen.

5. Regierungsbefragung in Angelegenheiten der Europäischen Union

Die Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlagen auf unterschiedliche Weise vor, eine Regierungsbefragung in Angelegenheiten der Europäischen Union neu einzuführen. Eine derartige Befragung im Vorfeld bzw. in Nachbereitung von Sitzungen des Europäischen Rates bzw. des Rates der Europäischen Union würde die öffentlichkeitswirksame Kontrolltätigkeit des Deutschen Bundestages in europäischen Angelegenheiten intensivieren.

Prof. Dr. Christoph Schönberger