

Prof. Dr. Wolfgang Zeh
Bundestagsdirektor a.D.

72359 Dotternhausen
Marktstr. 10
Tel: 07427/931255
Mail: zehparl@t-online.de

**Öffentliche Anhörung des Geschäftsordnungsausschusses am Mittwoch, dem 30.01.2019,
15.00 Uhr zum Thema: Reform der Regierungsbefragung und der Fragestunde**

- Vorbereitende Stellungnahme in Thesenform -

1. Für die Regierungsbefragung in der vorgesehenen Form existieren keine unmittelbaren Verpflichtungen aus dem Verfassungsrecht, aber auch keine Einschränkungen. Der Bundestag (BT) ist befugt, die Prozedur in seiner Geschäftsordnung (GOBT) in der in der Beschlussempfehlung des 1. Ausschusses dargestellten Weise zu regeln. Das gilt ebenfalls für die in den Änderungsanträgen vorgeschlagenen Varianten. Ein Erfordernis für gesetzliche oder verfassungstextliche Normierungen ist nicht ersichtlich.

2. Die Anwesenheits- und Mitwirkungspflicht der Bundesregierung (BReg) stützt sich auf Art. 43 Abs. 1 GG (der BT kann die Anwesenheit „jedes Mitgliedes“ der BReg verlangen). Die GOBT-Vorschrift legt grundlegend fest, dass dieses Verlangen durch die Anberaumung der vorgesehenen Termine in der Tagesordnung (Sitzungs-Mittwoch 13.00 h) jeweils aktualisiert wird.

3. Die Frage, ob alle oder nur bestimmte Mitglieder der BReg anwesend sein müssen, liegt in der Dispositionsbefugnis des BT. Er kann als generelle Regelung in der GOBT die Anwesenheit aller oder nur einzelner Mitglieder verlangen. Er kann ferner im Einzelfall von der generellen Regelung in beiden Richtungen abweichen. Falls die generelle Regelung lediglich einzelne Mitglieder verpflichtet, kann der BT für einen bestimmten Termin zusätzlich gemäß Art. 43 Abs. 1 GG die Anwesenheit weiterer oder aller Mitglieder der BReg verlangen. Falls die generelle Regelung grundsätzlich alle Mitglieder verpflichtet, kann der BT davon abweichen, indem er die Aktualisierung terminbezogen auf einzelne Mitglieder beschränkt, also insoweit sein Herbeirufungsrecht nicht ausübt.

4. Die Frage, ob die Mitwirkungspflicht der BReg auch durch Parlamentarische Staatssekretäre (PStS) erfüllt werden kann, hängt von der Rechtsnatur der generellen Regelung ab. Wird sie – wie hier vertreten – auf Art. 43 Abs. 1 GG gestützt, bezieht sie sich ausschließlich auf die Mitglieder der BReg (Art. 62 GG), zu denen die PStS nicht gehören.

5. Die Beschlussempfehlung des Ausschusses sieht eine Aufteilung der Befragung nach einer „vorrangigen“ Beantwortung durch einen planmäßig zur Verfügung stehenden Minister und einer Beantwortung von Fragen zu „anderen“ Ministerien vor. Die Beantwortung der letzteren (auch) durch PStS lässt sich nur insoweit rechtfertigen, als die Mitwirkung der PStS sich - zutreffender Weise - nicht auf Art. 43 GG stützen kann. Das Herbeirufungsrecht bezieht

sich auf sie nicht. Ihre Rolle gegenüber dem BT legitimiert sich vielmehr aus ihrer allgemeinen Vertretungsaufgabe im Verhältnis zum Minister, dem sie „beigegeben“ sind. Daran ändert auch das Anwesenheits- und Rederecht gemäß Art. 43 Abs. 2 GG nichts: Es gilt für „die Mitglieder.... der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten“, setzt also jeweils eine Beauftragung voraus. Die PStS können an der Regierungsbefragung aktiv teilnehmen, soweit sie von „ihrem“ Minister – der z.B. anwesenheitspflichtig, aber verhindert ist – mit seiner Vertretung beauftragt werden.

6. Dass ein Mitglied der BReg zu einleitenden Ausführungen das Wort erhält, lässt sich als Ankündigung verstehen, dass das jeweils zugelassen werden soll. Die Worterteilung obliegt allerdings prinzipiell dem sitzungsleitenden Präsidenten. Daher wird darauf zu achten sein, dass nicht routinemäßig zuerst ein Mitglied der BReg sich am Redepult einfindet, sondern von der Sitzungsleitung ausdrücklich gefragt wird, ob seitens der Regierung das Wort für einleitende Ausführungen verlangt wird.

7. Eine vorab festgelegte Reihenfolge anwesenheits- und antwortpflichtiger Minister ist geeignet, die erwünschte Aktualisierung und Belebung der Regierungsbefragung zu verhindern. Welche Themen dem BT wann und warum besonders erörterungsbedürftig erscheinen, muss dieser selbst aktuell bestimmen können. Eine langfristige Festlegung von Fachgebieten, für die jeweils ein Minister zuständig ist, führt zurück zum Stil der früheren „Kabinettsberichterstattung“ und der als reformbedürftig vorausgesetzten bisherigen Praxis. Ein gesteigertes Interesse am Auftritt des BT ist damit weder im Hause selbst noch in der Öffentlichkeit zu erwarten.

8. Ähnliche Gründe sprechen gegen eine Vorfestlegung von Befragungsterminen zu Themen des Europäischen Rates. Auch damit würde der Eindruck verstärkt, dass die Regierungsbefragung mehr von exekutivischen als von parlamentarischen Aktualitäten strukturiert werde. Das an sich begrüßenswerte Anliegen einer Kontrolle des Verhaltens der BReg in EU-Prozessen lässt sich ohne Vorfestlegung ebenso gut oder besser verfolgen. Wenn, wie vorgesehen, in jeder Sitzungswoche eine Regierungsbefragung stattfindet, kann in der zeitlich nächstliegenden – vor oder nach einer Sitzung des EU-Rates, ebenso aber auch zu anderen Vorgängen in der EU – ein diesbezüglicher Schwerpunkt gesetzt werden, indem die Anwesenheit zuständiger Regierungsmitglieder verlangt und entsprechende Fragen gestellt werden. Das würde zu einer größeren Spontaneität dieses Formats beitragen. Auch dies spricht dagegen, sämtliche Befragungstermine im Voraus für bestimmte Fachgebiete zu blockieren.

9. Eine Festlegung von drei Befragungen des Bundeskanzlers auf den Beginn der Oster-, Sommer- und Weihnachtspause verspricht keine neue Attraktivität der Regierungsbefragung. Bestenfalls entsteht eine Art Regierungserklärung mit kurzer Aussprache. Wegen der dann folgenden Sitzungspausen kann dabei nicht der Eindruck entstehen, als wirke der BT aktiv auf anstehende Vorhaben und Orientierungen der BReg ein. Bei ungünstiger Aufnahme seitens der Medien könnte das als „Hochamt des Kanzlers vor Weihnachten“ oder als dessen „Entlassung des Parlaments in die Sommerferien“ karikiert

werden. Einer anzuerkennenden Planungssicherheit des Bundeskanzlers kann auch dadurch entgegengekommen werden, dass je nach Entwicklung der parlamentarischen Agenda ein nicht zu fern liegender Termin jeweils abgestimmt wird. Auch dies erscheint noch weit weniger spontan als zum Beispiel die „Question Time“ im britischen Unterhaus. Falls die Befürchtung auftreten sollte, die BReg würde bei einer solchen Terminabstimmung nicht kooperieren, kann auf Art. 39 Abs. 3 GG aufmerksam gemacht werden.

10. Eine Verkürzung der Fragestunde bietet sich nicht nur als Folge einer Verlängerung der Regierungsbefragung, sondern auch generell an. Jedoch sollte auf eine gänzliche Abschaffung verzichtet werden. Zwar kann ein fachlicher und administrativer Bedarf an Auskünften auch durch Schriftliche Fragen gedeckt werden. Aber im Blick auf Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG (Öffentlichkeitsprinzip) sollte eines der letzten öffentlich und selbständig wahrnehmbaren Einzelrechte aus dem Mandat erhalten bleiben. Auch für die Arbeit im Wahlkreis und für die Kommunikation mit Verbänden und Organisationen kann die Möglichkeit, einem Minister plenaröffentlich Fragen zu stellen, eine gewisse Bedeutung haben.