



Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
Institut für Politik und Öffentliches Recht



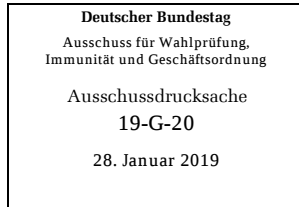
Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold - Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
Prof.-Huber-Platz 2, 80539 München

Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold
Telefon +49 (0)89 2180 2777
Telefax +49 (0)89 2180 13996

E-Mail: sek.staatsrecht@jura.uni-muenchen.de

www.lmu.de

Postanschrift
Prof.-Huber-Platz 2
80539 München



Stellungnahme

zu den Anträgen der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Ausschussdrucksachen 19-G-7 und 19-G-15),

zu dem Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 19/1 – Weitergeltung von Geschäftsordnungsrecht (Drucksache 19/7; Ausschussdrucksache 19-G-12)

zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, hier: Regierungsbefragung (Drucksache 90/240; Ausschussdrucksache 19-G-10)

zu den Anträgen der FDP-Fraktion Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, hier: Stärkung der Regierungsbefragung (Ausschussdrucksache 19-G-13) und Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, hier: Abschaffung der Fragestunde (Ausschussdrucksache 19-G-14)

A. Gegenstand der Stellungnahme

Die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE und FDP haben jeweils Anträge zur Änderung der Regelungen über die Regierungsbefragung (§ 106 Abs. 2 i.V.m. Anlage 7 GOBT) und die Fragestunde (§ 105 i.V.m. Anlage 4 GOBT) vorgelegt. Die Reformvorschläge teilen Anlass und Ziel: Gemeinsamer Ausgangspunkt ist die – auch im Übrigen schon wiederholt formulierte – Beobachtung, dass Regierungsbefragung und Fragestunde in der Regel statisch sind, daher geringe mediale Aufmerksamkeit erhalten und insgesamt wenig zu einer lebendigen demokratischen Auseinandersetzung und einer effektiven parlamentarischen Kontrolle der Regierung beitragen. Vor diesem Hintergrund verfolgen

alle Änderungsvorschläge das Ziel, die politische Attraktivität und damit zugleich die Bedeutung von Regierungsbefragung und Fragestunde zu steigern.

Den Anträgen liegen jedoch **unterschiedliche Interpretationen der geltenden Rechtslage** zugrunde. So besteht insbesondere Uneinigkeit bei der Frage, ob § 106 Abs. 2 i.V.m. Anlage 7 GOBT bereits in ihrer derzeitigen Fassung sämtliche Mitglieder der Bundesregierung zur persönlichen Teilnahme an den Regierungsbefragungen verpflichten.

Zudem divergieren die Vorschläge für die **künftige Ausgestaltung von Fragestunde und Regierungsbefragung** in der GOBT. Mit Blick auf die Fragestunden stehen Änderungen von Dauer, Anzahl der monatlich zulässigen mündlichen bzw. schriftlichen Fragen jedes Abgeordneten sowie des Instruments der „dringlichen Frage“ (vgl. Anlage 4 II Nr. 9 GOBT) zur Diskussion. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Reform der Regierungsbefragung betreffen vor allem die Dauer der Befragung, die Anwesenheitspflicht von Mitgliedern der Bundesregierung und die möglichen Themen von Fragen der Abgeordneten sowie des einführenden Berichts der Bundesregierung.

Schließlich gehen die Ansichten dazu auseinander, **ob und inwieweit Neuregelungen** der vorgenannten Punkte in der GOBT **eine rechtliche Bindungswirkung gegenüber der Bundesregierung** entfalten könnten.

Den Ausgangspunkt und die Grundlage für eine Beantwortung der durch die Anträge aufgeworfenen (verfassungs-)rechtlichen Fragen bilden vier Verfassungsnormen, deren Bedeutung ich daher zunächst (nur) insoweit erläutern werde, als sie für die Bewertung der Reformen Relevanz besitzen (B.). Darauf aufbauend werde ich zunächst zur geltenden Rechtslage Stellung nehmen und darlegen, welche Pflichten der Bundesregierung § 106 Abs. 2 i.V.m. Anlage 7 GOBT in ihrer derzeitigen Fassung begründen (C.). Anschließend werde ich den rechtlichen Rahmen sowie die Gestaltungsspielräume für Reformen von Regierungsbefragung und Fragestunde aufzeigen (D. I.) und die Möglichkeiten ausleuchten, die reformierten Vorschriften der GOBT einer rechtlichen Bindungswirkung zuzuführen (D. II.). Abschließend werde ich auf die bisher noch weniger diskutierte Möglichkeit eingehen, die Regierungsbefragung in einem Parlamentsgesetz neu zu regeln (E.)

B. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Der verfassungsrechtliche Rahmen, der grundlegend ist für die Interpretation der geltenden GOBT sowie für die Bewertung der vorgeschlagenen Reformen, ergibt sich in erste Linie aus Art. 43 Abs. 1 GG (Zitierrecht), Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG (Fragerecht der Abgeordneten), Art. 43 Abs. 2 GG (Zutritts- und Rederecht der Bundesregierung) sowie Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG (Geschäftsordnungsautonomie des Bundestags).

I. Art. 43 Abs. 1 GG

Das Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG dient dem Bundestag sowie seinen Ausschüssen als Instrument der Informationsbeschaffung sowie zur Kontrolle und zur politischen Beeinflussung der Regierungsarbeit.¹ Es bringt die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder zum Ausdruck und soll den informationellen Austausch zwischen Parlament und Regierung stärken. Das Zitierrecht wird durch Mehrheitsbeschluss (Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG) ausgeübt. Ein entsprechender Beschluss begründet weitreichende Pflichten der Regierung: Die herbeigerufenen Mitglieder der Bundesregierung (d.h.: die Minister und/oder die Bundeskanzlerin, Art. 62 Abs. 1 GG) sind nicht nur dazu verpflichtet, persönlich im Plenum des Bundestags bzw. im Ausschuss zu erscheinen. Sie haben grundsätzlich auch die Pflicht, den Abgeordneten dann zum Beratungsgegenstand „Rede und Antwort“² zu stehen.³ Art. 43 Abs. 1 GG verleiht den Mitgliedern des Bundestags bzw. eines Ausschusses das Recht, die herbeigerufenen Mitglieder der Bundesregierung mündlich umfassend zum Beratungsgegenstand zu befragen, ohne dass die Fragen vorher angekündigt werden müssten.⁴ Die zitierten Mitglieder der Bundesregierung müssen selbst und persönlich antworten.⁵ Insofern unterscheidet sich das Fragerecht der Abgeordneten, das sich aus Art. 43 Abs. 1 GG ergibt, von jenem aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, das keine Verpflichtung zur persönlichen Stellungnahme eines Ministers oder der

¹ S. statt vieler etwa *Schliesky*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 43 Abs. 1 Rn. 11; *Morlok*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 43 Rn. 8; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Lfg. 71 März 2014, Art. 43 Rn. 35 ff. – Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung waren die Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Art. 43 Abs. 1 GG bisher nicht.

² Vgl. zur Formulierung *Anschütz*, WRV, Art. 33 Anm. 1.

³ S. statt vieler etwa *Schliesky*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 43 Abs. 1 Rn. 26; *Morlok*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 43 Rn. 11; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Lfg. 71 März 2014, Art. 43 Rn. 69 ff.; a.A. *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 462 f., 687 f.; *Meier*, Zitier- und Zutrittsrecht im parlamentarischen Regierungssystem, 1982, S. 134 ff.

⁴ A.A. *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, 2017, S. 30 (im Folgenden zitiert als *Schönberger*, Rechtsgutachten), der das Recht der Abgeordneten, den Herbeigerufenen Fragen zu stellen, aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ableitet.

⁵ S. z.B. *Schliesky*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 43 Abs. 1 Rn. 31; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 43 Rn. 2 f.; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Lfg. 71 März 2014, Art. 43 Rn. 63, 74; *Magiera*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik, 2011, § 52 Rn. 12.

Bundeskanzlerin begründet, dafür aber auch keinen Mehrheitsbeschluss über die Befragung voraussetzt.

Wenn und soweit der Bundestag sein Zitierrecht ausgeübt hat, können (parlamentarische) Staatssekretäre die Mitglieder der Bundesregierung nicht vertreten, und ein herbeigerufener Minister kann sich auch nicht darauf beschränken, zwar persönlich zu erscheinen, die Beantwortung einer Frage dann aber an einen (Parlamentarischen) Staatssekretär oder einen sonstigen Beauftragten zu delegieren.⁶ Er muss vielmehr selbst und grundsätzlich umgehend Stellung beziehen und ist zur Anwesenheit verpflichtet, bis die Beratung über den Gegenstand, zu dem er herbeigerufen wurde, abgeschlossen ist. Inhaltliche Grenzen der Antwortpflicht können sich aus den Grundrechten, aus Erfordernissen des Geheimnisschutzes und zudem ergeben, soweit Fragen den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung berühren.⁷

Ob der Bundestag nach Art. 43 Abs. 1 GG nur den für den zu erörternden Sachbereich federführend zuständigen Minister, alle fachlich beteiligten Minister oder sämtliche Regierungsmitglieder einschließlich der Bundeskanzlerin herbeirufen kann, ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur umstritten. Insbesondere der Wortlaut von Art. 43 Abs. 1 GG, der keine Begrenzung der möglichen Adressaten vorsieht, sowie die Funktion des Zitierrechts, dem Parlament die Einflussnahme auf die Regierungsarbeit zu ermöglichen, sprechen dafür, dass auch nicht (federführend) zuständige und gegebenenfalls sämtliche Regierungsmitglieder in den Bundestag zitiert werden können.⁸ Für die verfassungsrechtliche Bewertung der Reformvorschläge bleibt diese Frage jedoch im Ergebnis ohne Bedeutung.

II. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG

„Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG folgt ein Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung, [...] dem grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert“.⁹ Wie aus

⁶ Zulässig wäre dies jedoch, wenn man mit *Schönberger*, Rechtsgutachten, S. 30, davon ausginge, dass das Fragerecht ab dem Moment des Erscheinens von Regierungsmitgliedern im Parlament durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG geschützt wird, denn dieses Interpellationsrecht verpflichtet nicht zur *persönlichen* Antwort (hierzu sogleich unter B. II.).

⁷ S. zu diesen Grenzen näher etwa *Schliesky*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 43 Abs. 1 Rn. 28 f.; *Morlok*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 43 Rn. 15.

⁸ Vgl. *Schliesky*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 43 Abs. 1 Rn. 19; *Morlok*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 43 Rn. 10; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Lfg. 71 März 2014, Art. 43 Rn. 61, jeweils auch mit Darstellung des Streitstands und Nw. der a.A., die z.B. *Brocker*, in: Bonner Kommentar, 187. Aktualisierung November 2017, Art. 43 Rn. 41, vertritt.

⁹ BVerfGE 147, 50 (126; Rn. 195) – st. Rspr. Im Unterschied zu Art. 43 Abs. 1 GG war Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG vielfach Gegenstand von Entscheidungen des BVerfG und ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung differenziert entfaltet worden.

dem Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 S. 2 GG so folgt auch aus dem Interpellationsrecht nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG „für die Mitglieder der Bundesregierung die verfassungsrechtliche Verpflichtung, auf Fragen Rede und Antwort zu stehen“.¹⁰ „Die Antworten der Bundesregierung auf schriftliche Anfragen und auf Fragen in der Fragestunde des Deutschen Bundestages sollen dazu dienen, dem Bundestag und den einzelnen Abgeordneten die für ihre Tätigkeit nötigen Informationen auf rasche und zuverlässige Weise zu verschaffen.“¹¹ Sie müssen „vollständig und zutreffend“¹² und für die Öffentlichkeit zugänglich sein.¹³ Grenzen des Interpellationsrechts können sich nur aus anderen Verfassungsgütern ergeben, zu denen u.a. die Informationsrechte anderer Abgeordneter und die Funktionsfähigkeit des Bundestags zählen.¹⁴ Die GOBT kann das Fragerecht dementsprechend nur begrenzen, wenn der Grund für die Begrenzung im Verfassungsrecht liegt.¹⁵

Das Fragerecht nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG unterscheidet sich damit von dem aus Art. 43 Abs. 1 GG folgenden Informationsanspruch in vor allem drei Punkten:

- Während es sich beim Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG um ein Mehrheitsrecht handelt, begründet Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG Rechte einzelner Abgeordneter, die deshalb unabhängig von einem Beschluss nach Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG gerade auch von Minderheiten ausgeübt werden können.
- Adressat der Fragen und zur Antwort verpflichtet ist im Fall des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG „die Bundesregierung“, im Fall des Art. 43 Abs. 1 GG sind es die einzelnen Mitglieder der Bundesregierung, die zu einem konkreten Beratungsgegenstand herbeigerufen wurden.
- Die an „die Bundesregierung“ adressierten Fragen nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verpflichten kein Mitglied der Bundesregierung dazu, im persönlichen Gespräch, mündlich und/oder selbst zu antworten. Die Beantwortung kann delegiert und die Antworten können grundsätzlich auch schriftlich gegeben werden.

Das *Verfahren zur Ausübung* des Fragerechts nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG (nicht: die Ausübung selbst) wird durch die GOBT geregelt (s. §§ 100 ff. GOBT).¹⁶ Dabei sind die Frage- und Informationsrechte der einzelnen Abgeordneten wechselseitig in Einklang zu bringen, und zugleich ist die Funktions- und Entscheidungsfähigkeit des

¹⁰ BVerfGE 147, 50 (126, Rn. 195) – st. Rspr.

¹¹ BVerfGE 147, 50 (126, Rn. 195) – st. Rspr.

¹² Vgl. NWVerfGH, OVGE 43, 274 (279).

¹³ S. zuletzt BVerfGE 147, 50 (128 f., Rn. 200 f.).

¹⁴ Vgl. z.B. BVerfGE 10, 4 (13 ff.); 80, 188 (218 f.); 99, 19 (32 Rn. 41).

¹⁵ BVerfGE 147, 50 (133, Rn. 212 f.).

¹⁶ Vgl. BVerfGE 80, 188 (219).

Bundestags zu sichern. Der Bundestag besitzt insoweit einen weiten Gestaltungsspielraum.¹⁷

III. Art. 43 Abs. 2 GG

Wie das Zitierrecht dient auch das jederzeitige Zutritts- und Anhörungsrecht der Mitglieder der Bundesregierung, des Bundesrates und ihrer jeweiligen Beauftragten nach Art. 43 Abs. 2 GG dem informationellen Austausch zwischen den Verfassungsorganen und soll die kooperative Zusammenarbeit fördern. Die Bundeskanzlerin, die Bundesminister sowie die von diesen benannten Personen (typischerweise: [Parlamentarische] Staatssekretäre oder sonstige Ministerialbeamte) können nach Art. 43 Abs. 2 GG jederzeit verlangen, an den Sitzungen des Bundestags oder seiner Ausschüsse teilzunehmen und dort das Wort zu ergreifen. Sie können das Thema ihres Redebeitrags frei wählen und sind weder an die Tagesordnung noch an den Beratungsgegenstand oder die Rednerliste gebunden.¹⁸ Wer von seinem Rederecht nach Art. 43 Abs. 2 GG Gebrauch macht, ist stets der nächste Redner auf der Liste.¹⁹ Auch zeitlich ist das Rederecht „unbeschränkt und grundsätzlich unbeschränkbar“.²⁰ Äußerste Grenzen ergeben sich aus dem Missbrauchsverbot.²¹

IV. Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG

Der Bundestag hat gem. Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG das Recht und die Pflicht, sich eine Geschäftsordnung zu geben, in der er die parlamentarischen Verfahren regelt und die Rechte der Abgeordneten so aufeinander abstimmt, dass er seine Aufgaben sachgerecht erfüllen kann.²² Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG berechtigt den Bundestag jedoch nur zur Regelung der *eigenen* Angelegenheiten. Seine Geschäftsordnung gilt daher grundsätzlich nur innerhalb des Parlaments und bindet nur die Mitglieder des Bundestags.

Ob ausnahmsweise auch Mitglieder der Bundesregierung rechtlich an die GOBT gebunden sind, wenn sie im Bundestag als solche – d.h. nicht als Abgeordnete – das Wort ergreifen, ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur umstritten.²³ Gegen eine

¹⁷ Vgl. BVerfGE 80, 188 (210); 84, 304 (322), sowie z.B. *Morlok*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 40 Rn. 7.

¹⁸ BVerfGE 10, 4 (17).

¹⁹ S. *Brocker*, in: BeckOK, GG (Stand: 15.11.2018), Art. 43 Rn. 27.

²⁰ BVerfGE 10, 4 (17 f.).

²¹ BVerfGE 10, 4 (18).

²² Vgl. BVerfGE 130, 318 (348); VerfGH RhPf NVwZ 2003, 75 (76); *Brocker*, in: Bonner Kommentar, 187. Aktualisierung November 2017, Art. 40 Rn. 69.

²³ Für einen Überblick über den Streitstand s. etwa *Morlok*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 40 Rn. 14; vgl. ferner BVerfGE 1, 144 (148: „Die Geschäftsordnung ist eine autonome Satzung. Ihre Bestimmungen binden nur die Mitglieder des Bundestages.“).

Bindung an die Vorgaben der GOBT speziell mit Blick auf Redezeiten und Beratungsgegenstände spricht vor allem Art. 43 Abs. 2 GG. Jedenfalls kann die GOBT aus sich heraus keine Pflicht eines Mitglieds der Bundesregierung begründen, persönlich in den Bundestag oder in einen seiner Ausschüsse zu kommen.

C. Geltende Rechtslage – Werden die Mitglieder der Bundesregierung durch § 106 Abs. 2 i.V.m. Anlage 7 GOBT verpflichtet, im Rahmen der regelmäßigen Regierungsbefragung persönlich im Bundestag Rede und Antwort zu stehen?

Aus den verfassungsrechtlichen Rahmenvorgaben ergibt sich, dass § 106 Abs. 2 i.V.m. Anlage 7 GOBT in ihrer derzeitigen Fassung – entgegen der Rechtsauffassung, die dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zugrunde liegt – keine rechtliche Pflicht der Mitglieder der Bundesregierung begründen, persönlich zur Regierungsbefragung im Bundestag zu erscheinen. Es handelt sich bei den genannten Regelungen um Ausgestaltungen *des Verfahrens zur Ausübung* der Frage- und Informationsrechte der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Weder das Zitierrecht des Bundestags nach Art. 43 Abs. 1 GG noch das Frage- und Informationsrecht nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG wird durch die Regelungen als solche ausgeübt. Vielmehr enthalten die Vorschriften ausschließlich organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen für die spätere Nutzung des Fragerechts nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.

I. Keine rechtliche Außenwirkung der GOBT als solcher

Durch Erlass der GOBT *als solcher* kann der Bundestag jedenfalls für Mitglieder der Bundesregierung, die sich nicht schon im Bundestag aufhalten, keine Rechtspflichten begründen und sie mithin auch nicht dazu verpflichten, persönlich im Parlament zu erscheinen und dort Fragen der Abgeordneten zu beantworten. Als parlamentarisches Innenrecht bindet die GOBT grundsätzlich nur die Mitglieder des Bundestags; Mitglieder der Bundesregierung werden durch die GOBT allenfalls verpflichtet, wenn und soweit sie sich bereits im Parlament aufhalten und dort das Wort ergreifen.

II. Keine Ausübung des Fragerechts nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

Soweit die Abgeordneten von ihrem Fragerecht nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG Gebrauch machen, ist die Bundesregierung zur Antwort verpflichtet. Weder bei § 106 Abs. 2 i.V.m. Anlage 7 GOBT noch bei § 105 Abs. 2 i.V.m. Anlage 4 GOBT handelt es sich jedoch um eine *Ausübung* des Frage- und Informationsrechts. Gegenstand der Regelungen sind vielmehr die Verfahren und Modalitäten, die von den Abgeordneten zu beachten sind, wenn sie von ihrem Fragerecht Gebrauch machen wollen. Die

genannten Vorschriften begründen als solche daher keine Antwortpflicht, sondern erst die spätere Formulierung der Fragen durch die Abgeordneten i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Diese Fragen müssen dann zudem nicht notwendigerweise von Mitgliedern der Bundesregierung persönlich beantwortet werden.

III. Keine Ausübung des Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG

Schließlich können § 106 Abs. 2 i.V.m. Anlage 7 GOBT in ihrer derzeitigen Fassung auch nicht als „abstrakt-individuelle“ Ausübung des Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG durch den Bundestag für die laufende Legislaturperiode interpretiert werden.²⁴ Vielmehr handelt es sich, wie gesagt, um eine Ausgestaltung des Verfahrens zur Ausübung des Fragerechts und zwar desjenigen Fragerechts, das sich aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ergibt. Das zeigt, erstens, die Systematik der GOBT. Während §§ 100 ff. GOBT unterschiedliche Formen von Informationsbegehren der Abgeordneten ausgestalten, finden sich eigenständige und davon unabhängige Regelungen über das Verfahren zur Ausübung des Zitierrechts in §§ 42, 68 GOBT, mithin in einem anderen und systematisch getrennten Regelungsabschnitt der GOBT. Zweitens zeigt die Parlamentspraxis, über die Herbeirufung von Regierungsmitgliedern jeweils gesondert abzustimmen,²⁵ dass der Bundestag, also der Normgeber, nicht davon ausgeht, sein Zitierrecht bereits mit § 106 Abs. 2 i.V.m. Anlage 7 GOBT aktiviert zu haben. Die Praxis allein bestimmt selbstverständlich nicht den Regelungsgehalt der GOBT und könnte diese als solche auch nicht modifizieren.²⁶ Aber sie ist als Ausdruck des Normverständnisses desjenigen, der die Norm gesetzt hat, bei der Interpretation zu berücksichtigen. Es deutet auch, drittens, nichts darauf hin, dass der aktuelle oder ein früherer Bundestag im Moment des Erlasses bzw. der Entscheidung über die Weitergeltung der GOBT beabsichtigt hätte, mit § 106 Abs. 2 i.V.m. Anlage 7 GOBT sein Zitierrecht auszuüben.²⁷ Schließlich streitet, viertens, der Wortlaut von § 106 Abs. 2 i.V.m. Anlage 7 GOBT, die von einer Befragung „der Bundesregierung“ sprechen, für das Verständnis der Normen als Regelungen des Fragerechts nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Denn im Unterschied zum Zitierrecht, das „jedes Mitglied der Bundesregierung“ in die Pflicht nimmt, bindet das Fragerecht „die Bundesregierung“ als Kollegialorgan.

²⁴ So aber *Schönberger*, Rechtsgutachten, S. 26 ff.

²⁵ S. hierzu im Einzelnen die Nachweise im Datenhandbuch des Deutschen Bundestags.

²⁶ Dies betont auch *Schönberger*, Rechtsgutachten, S. 32.

²⁷ Vgl. – im Gegenteil – den Bericht der Ad hoc-Kommission Parlamentsreform, BT-Drs. 10/3600, S. 9 ff., der in seinen Anregungen für die Ausgestaltung der „Berichterstattung aus Kabinettsitzungen“ ausdrücklich davon ausgeht, dass es sich insoweit um Regelungen des Interpellationsrechts handelt.

D. Reform der GOBT

I. Künftige Ausgestaltung von Regierungsbefragung und Fragestunde – Welche Vorschriften für Dauer sowie Gegenstand, Anzahl und Form der Befragungen sind verfassungsrechtlich zulässig?

Bei den GOBT-Regelungen über die Regierungsbefragung und die Fragestunde handelt es sich um Ausgestaltungen des Informations- und Fragerechts der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Sie müssen die Rechte der einzelnen Abgeordneten in einen Ausgleich bringen und dabei zugleich die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Bundestages sicherstellen. Der Bundestag besitzt einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Formen und Verfahren zur Ausübung des Interpellationsrechts. Verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet insoweit keiner der vorgelegten Reformvorschläge.

II. Bindungswirkung gegenüber der Bundesregierung

1. Kann durch eine Änderung der GOBT eine rechtliche Pflicht der Mitglieder der Bundesregierung zur Teilnahme an der Regierungsbefragung begründet werden?

In ihrer derzeitigen Form verpflichten § 106 Abs. 2 i.V.m. Anlage 7 GOBT die Mitglieder der Bundesregierung nicht dazu, regelmäßig zu bestimmten Zeiten im Bundestag zu erscheinen und Fragen der Abgeordneten zu beantworten (s.o. C.). Eine solche Anwesenheitspflicht lässt sich jedoch auch nicht im Wege einer Änderung der GOBT etablieren. Ein Instrument, mit dessen Hilfe der Bundestag eine Pflicht zum persönlichen Erscheinen begründen könnte, ist das Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG. Das Zitierrecht kann jedoch nicht abstrakt und im Voraus vermittelt der GOBT für die Dauer einer Legislaturperiode ausgeübt werden. Vielmehr setzt Art. 43 Abs. 1 GG voraus, dass der Gegenstand der Befragung und diejenigen Mitglieder der Bundesregierung, die mit Blick auf das gewählte Thema herbeigerufen werden sollen, in jedem Einzelfall vor der Beschlussfassung nach Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG konkretisiert werden.

Das ergibt sich aus den folgenden Überlegungen: In einer parlamentarischen Demokratie bilden Meinungsunterschiede und Konflikte zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung jedenfalls nicht den Regelfall. Indem Art. 43 Abs. 1 GG einen Beschluss der Parlamentsmehrheit über die Ausübung des Zitierrechts verlangt, weist er dem Instrument daher zugleich eine „Reservefunktion“ zu.²⁸ Der Reserve- oder Aus-

²⁸ S. zur „Reservefunktion“ des Zitierrechts *Morlok*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 43 Rn. 13; *Brocker*, in: BeckOK, GG (Stand: 15.11.2018), Art. 43 Rn. 8.

nahmecharakter des Zitierrechts ergibt sich zudem aus den weitreichenden Pflichten der Bundesregierung (sofortige, persönliche, umfassende Beantwortung der Fragen ggf. durch sämtliche Minister und die Bundeskanzlerin), die mit seiner Aktivierung begründet werden. Eine abstrakte und vorweggenommene Ausübung für die Dauer einer Legislaturperiode gleichsam auf Vorrat würde diese Reservefunktion verkennen. Eine gegenständliche und persönliche Konkretisierung des Zitierrechts ist zudem erforderlich, um den Inhalt der aus der Ausübung resultierenden verfassungsrechtlichen Anwesenheits-, Berichts- und Antwortpflichten zu bestimmen. Diesem Verständnis von Art. 43 Abs. 1 GG entspricht die geltende Praxis, wonach Anträge nach §§ 42, 68 GOBT als Anträge zur Geschäftsordnung zu verstehen sind und sich deshalb auf einen konkreten Beratungsgegenstand bzw. die konkrete TO beziehen müssen.²⁹

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten: Eine Rechtspflicht der Mitglieder der Bundesregierung, persönlich zur Regierungsbefragung im Parlament zu erscheinen, besteht derzeit nicht und kann auch nicht durch eine Reform der GOBT begründet werden. Gleich, ob in den reformierten § 106 Abs. 2 i.V.m. Anlage 7 GOBT regelmäßige Anwesenheitspflichten einzelner oder sämtlicher Minister und/oder der Kanzlerin normiert würden – es würde sich in jedem Fall allein um politische Verpflichtungen bzw. Vorschläge des Bundestags für die Regelung der Kooperation handeln. Da das Zitierrecht einen Mehrheitsbeschluss erfordert, würde auch ein von nur einem Viertel der Mitglieder des Bundestags getragener Beschluss, die Bundeskanzlerin herbeizurufen, wie ihn der Antrag der FDP-Fraktion als Möglichkeit vorsieht, allein ein politisches Verlangen zum Ausdruck bringen, die Kanzlerin aber nicht rechtlich binden (es sei denn, das Viertel der Abgeordneten bildete im konkreten Fall die relative Mehrheit nach Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG).

2. Wen binden die Regelungen über die Beratungsgegenstände der Regierungsbefragung?

Entsprechend ist die rechtliche Wirkung von GOBT-Bestimmungen über die Themen der Regierungsbefragung zu bewerten: Sie binden die Abgeordneten, nicht aber die Mitglieder der Regierung, wenn diese im Parlament anwesend sind. Diesen steht es vielmehr gem. Art. 43 Abs. 2 GG frei, zu sämtlichen Themen zu sprechen und auch ihre Redezeit selbst zu definieren, solange sie ihr Recht nicht missbrauchen, um die Regierungsbefragung zu sabotieren. Sie sind freilich verpflichtet, Fragen der Abgeordneten zu beantworten – wenn sie nach Art. 43 Abs. 1 GG herbeigerufen wur-

²⁹ S. Klein, in: Maunz/Dürig, Lfg. 71 März 2014, Art. 43 Rn. 42 m.w.N.

den, ist die Antwort umgehend mündlich zu geben; fehlt es an einem Mehrheitsbeschluss über die Ausübung des Zitierrechts, können die Antworten auch durch Beauftragte erteilt werden.

E. Regelung der Regierungsbefragung in einem Parlamentsgesetz?

Ob und in welchen Fällen der Bundestag Parlamentsangelegenheiten ausschließlich in seiner Geschäftsordnung regeln oder alternativ auch die Form des Parlamentsgesetzes wählen darf, ist seit langem umstritten.³⁰ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann der Bundestag seine Angelegenheiten jedenfalls dann durch Gesetz regeln, wenn dieses Gesetz nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, der Kern der Geschäftsordnungsautonomie nicht berührt wird und außerdem gewichtige Sachgründe für eine Regelung in einem formellen Gesetz sprechen.³¹ Ferner muss sich das Gesetz, selbstredend, auch im Übrigen im Rahmen der Verfassung halten und darf insbesondere nicht gegen die Vorgaben des Grundgesetzes für die Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Regierung verstoßen. Ein Sachgrund für die Wahl der Gesetzesform besteht insbesondere, wenn andere Rechtssubjekte außer dem Bundestag und seinen Mitgliedern berechtigt oder verpflichtet werden sollen, denn eine Regelung in der Geschäftsordnung kann keine rechtliche Bindung im Außenverhältnis bewirken.³² Daraus ergibt sich die Frage, ob eine *parlamentsgesetzliche* und damit auch für die Regierung rechtsverbindliche Regelung der Regierungsbefragung verfassungsrechtlich zulässig wäre, die eigenständig neben das Interpellationsrecht gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und das Zitierrecht gem. Art. 43 Abs. 1 GG treten und diese ergänzen, nicht etwa ausgestalten würde und auch nicht als Ausübung des einen oder des anderen zu verstehen wäre.

Die verfassungsrechtliche Bewertung fällt insoweit nicht eindeutig aus. Im Ergebnis dürften jedoch die gewichtigeren Argumente für die Möglichkeit einer verfassungskonformen Ausgestaltung eines solchen Gesetzes sprechen.

I. Vereinbarkeit mit Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG

Der Bundestag könnte eine gesetzliche Regelung der Regierungsbefragung einschließlich der Pflicht zur persönlichen Anwesenheit für die Mitglieder der Bundesregierung selbst in das Gesetzgebungsverfahren einbringen. Das Gesetz wäre nicht

³⁰ S. für Überblicke über den Streitstand etwa *Magiera*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik, 2011, § 52 Rn. 39 ff.; *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik, 2011, § 10 Rn. 9 ff.; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Lfg. 50 Juni 2007, Art. 40 Rn. 77 ff., jeweils m.w.N.

³¹ BVerfGE 70, 324 (361).

³² Vgl. *Morlok*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 40 Rn. 15 m.w.N.; *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik, 2011, § 10 Rn. 13.

zustimmungspflichtig. Es würde sich um eine Ergänzung der parlamentarischen Informations- und Kontrollbefugnisse handeln, die nicht in den Kernbereich der Geschäftsordnungsautonomie fällt. Daher bestünde nicht die Gefahr von „Gängelungsversuchen der Regierung“³³ oder einer verfassungsrechtlich unzulässigen Einflussnahme des Bundesrates auf die Regelung der parlamentseigenen Angelegenheiten, vor denen Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG schützen soll.

Das Gesetz würde im Interesse einer effektiven parlamentarischen Kontrolle der Regierung einen regelmäßigen persönlichen Austausch zwischen Abgeordneten und Regierungsmitgliedern zu tagesaktuellen politischen Entscheidungen gewährleisten, der mit einer Vorschrift der GOBT alleine nicht sichergestellt werden kann, weil die GOBT keine rechtliche Außen- und Bindungswirkung gegenüber den Mitgliedern der Bundesregierung entfaltet. Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG stünde einer parlamentsgesetzlichen Regelung der Regierungsbefragung deshalb nicht entgegen.

II. Vereinbarkeit mit Art. 43 Abs. 1 GG

Weniger offenkundig ist die Vereinbarkeit eines formellen Gesetzes, das eine regelmäßige persönliche Anwesenheits- und Antwortpflicht der Regierungsmitglieder im Bundestag normiert, mit Art. 43 Abs. 1 GG. Wie dargelegt (s.o. D. II. 1.) kann das Zitierrecht nur mit Blick auf einen konkreten Beratungsgegenstand und mit Blick auf im Einzelfall zu benennende Regierungsmitglieder ausgeübt werden. Fraglich ist daher, ob es sich bei Art. 43 Abs. 1 GG um eine abschließende Regelung der Regierungspflichten zum persönlichen Erscheinen handelt, die eine Sperrwirkung entfaltet und damit jede weiterreichende einfach-gesetzliche Normierung von persönlichen Anwesenheits- und Antwortpflichten verbietet. Weder die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung noch die rechtswissenschaftliche Literatur haben zu dieser Frage bisher Stellung genommen. Die gewichtigeren Argumente dürften gegen eine Sperrwirkung von Art. 43 Abs. 1 GG sprechen: Das Grundgesetz gestaltet das Demokratieprinzips nicht umfassend und abschließend aus. Es gibt den Rahmen vor, ist aber auf Konkretisierung durch den Gesetzgeber angewiesen und eröffnet legislative Spielräume. Zu den prägenden Kennzeichen der parlamentarischen Demokratie im Sinne des Grundgesetzes zählt die Kontrolle der Bundesregierung durch den Bundestag.³⁴ Die Interpretation und die Ausgestaltung des Grundgesetzes müssen daher sicherstellen, dass parlamentarische Kontrolle „auch tatsächlich wirksam werden kann“³⁵, dass der Bundestag über das Wissen verfügt, das Voraussetzung jeder Kontrolle ist,

³³ S. zur Funktion des Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG, den Bundestag vor „Gängelungsversuchen der Regierung“ zu schützen BVerfGE 70, 342 (361).

³⁴ BVerfGE 147, 50 (126 ff., Rn. 196 ff.)

³⁵ BVerfGE 147, 50 (126 f., Rn. 196).

und dass er hinreichend Einfluss auf die Tätigkeit der Regierung ausüben kann.³⁶ Die Annahme einer Sperrwirkung von Art. 43 Abs. 1 GG wäre mit dem Gebot, die Verfassung im Sinne der Effektivierung parlamentarischer Kontrolle zu interpretieren, schwerlich vereinbar.

Die „Reservfunktion“ des Art. 43 Abs. 1 GG ist daher in einem doppelten Sinn zu verstehen: Das Zitierrecht ergänzt – als Recht der Mehrheit – zum einen das Interpellationsrecht der Abgeordneten gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Es ergänzt – als verfassungsrechtlich verbürgtes Kontrollrecht – zum anderen einfach-gesetzliche Kontrollbefugnisse, die durch Gesetz geschaffen, aber eben auch wieder abgeschafft werden können.

III. Verfassungsrechtliche Grenzen der Ausgestaltung einer regelmäßigen Regierungsbefragung

Bei der Ausgestaltung eines möglichen Gesetzes zur Regelung der Regierungsbefragung müssen die verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Verhältnis von Regierung und Parlament beachtet und in Einklang gebracht werden. Insbesondere sind die aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten Bedürfnisse des Parlaments nach Information und Kontrolle in Einklang zu bringen mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz sowie mit dem Erfordernis, die Arbeitsfähigkeit der Regierung und den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu schützen. Dabei ist – im Rahmen der Gewichtung des Informationsbedürfnisses des Bundestags sowie des Beitrags, den Regierungsbefragungen zur Effektivierung parlamentarischer Kontrolle leisten können – auch der Tatsache Rechnung zu tragen, dass es sich um eine Ergänzung, nicht Ausgestaltung von Frage- und Informationsrechte nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 und Art. 43 Abs. 1 GG handelt. Als Stellschrauben zur Herstellung praktischer Konkordanz zwischen den konfligierenden Prinzipien können insbesondere die Ausgestaltung von Zeitpunkt, Dauer und Frequenz der Regierungsbefragungen, die personelle Reichweite der Anwesenheitspflichten sowie von eventuellen Ausnahmetatbeständen genutzt werden. Im Ergebnis dürften die Pflichten der Bundesregierung, die in einem Parlamentsgesetz zur Regierungsbefragung zulässigerweise normiert werden können, in ihrer Reichweite daher hinter jenen zurückbleiben, die durch eine iterative Aktivierung des verfassungsrechtlichen Zitierrechts ausgelöst werden könnten.

³⁶ Vgl. BVerfGE 147, 50 (126 f., Rn. 196).

F. Fazit

Regierungsbefragung und Fragestunde tragen in ihrer derzeitigen Form wenig bis nichts zur politischen Debatte bei. Sie sind dringend reformbedürftig.

Bei einer Änderung der GOBT verfügt der Bundestag über einen weiten Gestaltungsspielraum. Keiner der vorgelegten Anträge zur Reform der Dauer sowie der zulässigen Anzahl von Fragen, der einzuhaltenden Formen und der möglichen Gegenstände der Beratungen begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Zu beachten ist jedoch, dass der Bundestag die Bundesregierung über eine Änderung der GOBT nicht auf eine bestimmte Form der Regierungsbefragung verpflichten kann. Die Regelungen der GOBT binden (nur) Bundestagsabgeordnete. Sie gestalten deren Informations- und Fragerechte aus.

Eine Rechtspflicht zu persönlicher Anwesenheit und Stellungnahme kann das Parlament auf nur zwei Wegen begründen: (1) Durch Ausübung seines Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG im Wege eines Mehrheitsbeschlusses (Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG) für im Einzelfall benannte Regierungsmitglieder und einen konkreten Beratungsgegenstand; oder (2) durch eine eigenständige parlamentsgesetzliche abstrakt-generelle Regelung der Regierungsbefragung einschließlich Erscheinens- und Antwortpflichten. Eine Neuregelung im letztgenannten Sinn würde selbständig neben das Interpellationsrecht nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und das Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG treten.



(Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold)