

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität
und Geschäftsordnung
Ausschussdrucksache Nr. 19-G-21
29. Januar 2019

Stellungnahme zur

Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

Zur Reform der Regierungsbefragung und der parlamentarischen Fragestunde am 30. 1. 2019, Paul-Löbe-Haus, Raum E 400

Drucksachen 19/7; 19/240 et al.

1. Verfassungsrechtliche Grundlage der Ausgestaltung

Die Befragung des Bundeskanzlers und der Mitglieder der Bundesregierung ist im Grundgesetz nur rudimentär geregelt. Dabei ist die Möglichkeit des Bundestages, Mitglieder der Regierung qua Geschäftsordnung zu Anwesenheit und Äußerung zu verpflichten, im Ergebnis unstrittig: Vorgaben der Geschäftsordnung, die Mitglieder der Bundesregierung zu Stellungnahmen vor dem Plenum oder einem Ausschuss verpflichten, können als abstrakt-generelle Ausübung des Zitierrechts aus Art. 43 Abs. 1 GG zum einen, dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten parlamentarischen Informationsanspruch aus Art. 38 Abs. 1 S. 2, 20 Abs. 2 S. 2 GG zum anderen,

BVerfGE 57, 1 (5); 67, 100 (129); 70, 324 (355); 80, 188 (218); 92, 130 (137); 124, 161 (188),

begründet werden. In Angelegenheiten der Europäischen Union bietet außerdem Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG eine Rechtsgrundlage. Im Ergebnis besteht für den Bundestag die Möglichkeit, nicht nur die Anwesenheit, sondern auch Rede und Gegenrede von Mitgliedern der Bundesregierung zu verlangen, ohne dass diese ein Recht auf Vertretung etwa durch Parlamentarische Staatssekretäre oder Staatsminister hätten. Zwischen einem Bundesminister und der Bundeskanzlerin besteht insoweit kein Unterschied.

2. Abgrenzung zwischen Frage- und Auskunftsrechten und politischer Aussprache

Der Bundestag hat von seinem Recht aus Art. 43 Abs. 1, 38 Abs. 1 S. 2, 20 Abs. 2 S. 2 GG durch die Einführung mehrerer Auskunftsformen in der Geschäftsordnung Gebrauch gemacht. Typisch für eine solche informationsorientierte Form des Austauschs sind Schriftlichkeit, Vorbereitung, Vertretbarkeit, fachliche Spezialisierung und Ressortbezug. Ziel ist ein Maximum an Informationsübergang von Regierung zum Parlament. Auskunft muss erteilt werden, solange nicht verfassungsrechtlich zwingende und für den Anlass spezifisch entwickelte Gründe entgegenstehen. Diese Konstellation hat politisch wie juristisch ihre eigene Berechtigung: Es ist von zentraler Bedeutung, dass die Abgeordneten durch die Regierung über Handlungen in deren Verantwortungsbereich informiert werden, um dadurch den exekutiven Informationsvorsprung aufzuwiegen und informiert politische Alternativpositionen zu entwickeln.

Doch spricht nichts dafür, diese Form der Interaktion für die einzige oder auch nur die wesentliche im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes zu halten. Würde man sich auf sie beschränken, bliebe eine Leerstelle: diejenige der unmittelbaren allgemeinpolitischen Konfrontation zwischen Regierung und Opposition, wie sie etwa die Prime Minister's Question Time jeden Mittwoch im House of Commons kennzeichnet. Bei dieser geht es weniger um Informationsübergang, der von Spontaneität und Mündlichkeit kaum je profitiert, als vielmehr um das Aufzeigen inhaltlicher wie persönlicher Alternativen an dem Ort, der über die politische Leitung des Landes entscheidet. Im deutschen System scheint sich diese Art von Debatte im Moment auf die jährliche Aussprache bei der Haushaltsberatung zu beschränken.

Die in der Geschäftsordnung fixierten Formen der Information der Regierung im Parlament weisen zudem in der Regel eine durch Schriftlichkeit und Vertretung erzeugte Vermitteltheit auf: Kleine und große Anfrage werden (auch) schriftlich beantwortet. Die Fragestunde und anschließende Fragen in der aktuellen Stunde sowie die Behandlung der großen Anfrage als Tagesordnungspunkt im Plenum sind durch Erwartbarkeit der Inhalte und die personelle Vertretung der Bundesregierung geprägt: ein vorab bekanntes Thema wird vorbereitet und in einem festen Schema – regelmäßig durch einen Parlamentarischen Staatssekretär – adressiert. Die Situation verliert hierdurch jedwede politische Spannung. Das geringe Interesse und die geringe kommunikative fällt auf.

Die Institution der Regierungsbefragung wurde aus diesem Grund eingeführt. Sie hat die Probleme aber nach allgemeinem Eindruck aber nicht behoben: denn entgegen dem Textbefund, der eben eine Befragung der Regierung und ihrer Mitglieder vorsieht, hat sich eine Praxis eingebürgert, bei der auch in der Regierungsbefragung Vertreter und Beauftragte die Fragen des Parlaments beantworten. Regelmäßig nimmt nur ein einziges Mitglied der

Bundesregierung teil, so als handele es sich um einen sekundären Dienst. Nach §§ 28 Abs. 1, 29 Abs. 1 GGO wird die Auswahl des federführenden Ministeriums, das die Fragen mündlich beantwortet, durch das Bundeskanzleramt koordiniert. Damit wird zugleich die primäre Thematik der Fragen gesteuert. Die Agenda parlamentarischer Aussprache wird durch die Bundesregierung gesetzt,

dies wurde in jüngerer Zeit maßgeblich von Florian Meinel kritisch aufgearbeitet: Florian Meinel, *Das Selbstorganisationsrecht der Verfassungsorgane*, Habil. Jur. Humboldt-Universität zu Berlin, 2018, S. 459 ff. Vgl. jetzt auch ders., *Vertrauensfrage. Zur Krise des heutigen Parlamentarismus*, München 2019, S. 164 ff.

3. Funktionen einer politischen Befragung im parlamentarischen Regierungssystem

Die Frage, wie ein verbesserter Austausch zwischen Parlament und Regierung auszugestalten sein könnte, ist verfassungsrechtlich kaum determiniert. Ihre Beantwortung bedarf vielmehr einer institutionspolitischen Besinnung darüber, welchen Zwecken die parlamentarische Auseinandersetzung in diesem Zusammenhang dienen soll, und der Überlegung, welche Mittel diesen Zwecken dienen könnten.

Der Deutsche Bundestag ist das einzige vom deutschen Volk direkt gewählte Verfassungsorgan des Bundes. Als Vermittlungsorgan zur Legitimation der Bundesregierung und als zentrales demokratisches Gesetzgebungsorgan spielt er die entscheidende legitimatorische Rolle im Organisationsgefüge des Grundgesetzes. Diese zentrale Stellung wird regelmäßig mit der Vorstellung vom Parlament als Ort einer privilegierten Debatte verbunden. Es handelt sich um eine klassische Erwartung an Parlamente insgesamt, die auch das Bundesverfassungsgericht regelmäßig aufgreift:

„Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Gerade das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen, die bei einem weniger transparenten Vorgehen sich nicht so ergäben [...]“ BVerfGE 70, 324 (355).

Aber auch die Einsicht in die nur recht beschränkte Verwirklichung dieses Konzepts begleitet viele Parlamente, so auch den Deutschen Bundestag, seit längerem und führt zu Enttäuschung, wenn nicht Verachtung des politischen Prozesses. Dies ist auch das Produkt überzogener Erwartungen und einer falschen Idealisierung, die fatalerweise das Parlament gerade dann loben will, wenn dieses nicht nach politischen Kriterien entscheidet,

kritisch Stefan Huster, *Urteilkraft statt Betroffenheit*, Süddeutsche Zeitung 10. 10. 2012, S. 12 zu den vermeintlichen Sternstunden fraktionsfreier Entscheidungen.

Zu den falschen Erwartungen an den Prozess grundsätzlich Christoph Möllers, *Demokratie*, 3. Aufl. 2012, S. 30.

Das bedeutet umgekehrt nicht, dass Verbesserungen unmöglich wären. Wenn der Bundestag angesichts seiner legitimatorischen Funktion zentraler Ort der politischen Auseinandersetzung ist, muss er den politischen Konflikt entsprechend inszenieren und organisieren. Dazu muss die Bundesregierung anders in die Debatte eingefügt werden, denn die zentrale politische Konfliktlinie in der durch das Grundgesetz konstituierten politischen Ordnung verläuft zwischen parlamentarischer Regierungsmehrheit und Opposition. Die Regierung als politische Einheit ist dabei ein Komposit aus der Regierung und den sie tragenden Abgeordneten („Regierungsfractionen“). Der Deutsche Bundestag ist kein Organ der institutionalisierten Opposition. Er dient auch nicht ausschließlich der Kontrolle der Regierung, sondern ebenso ihrer Kreation und ihrer sachlichen und personellen Unterstützung. Wenn die zentrale Bruchlinie der politischen Auseinandersetzung durch den Bundestag verläuft, muss diese auch in der Debattenstruktur abgebildet werden.

4. Formen der Auseinandersetzung

Ist das Parlament hervorgehobener Ort politischer Diskussion, dann muss die mit den Mehrheitsfraktionen gekoppelte Regierung auf diesem Forum präsent sein. Ein Frage- und Auskunftsrecht, das sich einseitig auf Informationsgewinn konzentriert, der von Vertretern geleistet wird, kann diesem Erfordernis nicht gerecht werden. Das Parlament dient auch der Repräsentation der Entscheidungsträger. Dabei geht es auch um den Nachweis politischer Qualitäten, also von Sachkenntnis, vor allem aber der Fähigkeit, politische Positionen überzeugend zu vertreten. Das Parlament soll Politikerinnen und Politiker auch auf die Tätigkeit in exekutiven Spitzenämtern vorbereiten. Der Nachwuchs soll durch parlamentarische Praxis politisch eingeübt und für Regierungsämter geeignet gemacht werden. Regierungsmitglieder, die an der Staatsleitung unmittelbar teilhaben, sollen sich öffentlich zeigen, um Autorität zu gewinnen oder, gegebenenfalls, zu verlieren. Zentrale Voraussetzung für diesen Prozess sind Verfahren der politischen Darstellung, in denen sich Politiker vor anderen Politikern und den Bürgerinnen und Bürgern beweisen müssen.

Wenn der Eindruck zutrifft, dass viele Bürgerinnen und Bürger den politischen Prozess zwar als für ihr Leben relevant betrachten, zugleich aber glauben, auf diesen Prozess ihrerseits keinen relevanten Einfluss nehmen zu können, dann ist es für sie entscheidend, dass politische Amtsträger in Kontrollzusammenhänge gebracht werden, die diese ihrerseits nicht

kontrollieren können. Kontrolle bedeutet dann, der Staatsleitung die Kontrolle über ihre eigene Selbstdarstellung zu entziehen,

dies die These bei Jeffrey Greene, *The Eyes of the People*, 2010, S. 178 ff.

Aus diesem Grund ist es entscheidend, nicht die Bundesregierung selbst über Inhalt und Adressaten der parlamentarischen Befragung entscheiden zu lassen. Glaubwürdigkeit entsteht nur, wenn parlamentarische Kommunikation aus den Händen derjenigen genommen wird, denen ohnehin politische Macht zugeschrieben wird. Darum gehört zu den bemerkenswerten Mängeln der Praxis des grundgesetzlichen Regierungssystems, dass Bundeskanzler bisher nie in eine ebenso ungehegte wie regelmäßige politische Rechtfertigungspflicht vor dem Bundestag gebracht wurden.

5. Vorgaben für Ausgestaltung

Die Regierungsbefragung gibt bei richtiger Ausgestaltung Gelegenheit für Spontaneität und agonalen politischen Austausch, in dem sich die Beteiligten in öffentlicher Rede bewähren können. Darum ging es auch Max Weber, dem wir unter anderem die Existenz des Untersuchungsausschussrechts verdanken:

„Für den modernen Politiker ist der Kampf im Parlament und für die Partei im Lande die gegebene Palästra, die durch nichts anderes [...] zu ersetzen ist.“
Weber, *Parlament und Regierung*, MWS I/15, S. 232.

Aus den beschriebenen Funktionen ergibt sich die Bedeutung der spontanen Rede ohne vorgegebene Themen und mit Fragen auch jenseits der Ressortzuständigkeit. Die Bundesregierung als Kollegialorgan nimmt Aufgaben der Staatsleitung wahr, die sich nicht auf das Ressortschema herunterbrechen lassen. Die Binnenstruktur des Kabinetts macht die Positionen eines Mitglieds auch jenseits seiner Rolle als Behördenchef politisch relevant und zu einem geeigneten Thema für parlamentarische Befragung.

Komplex wird die Ausgestaltung der Regierungsbefragung, weil sich im deutschen Regierungssystem die Unterscheidung zwischen Regierungs- und Oppositionsfractionen nicht in der Konfrontation zwischen zwei Personen zusammenläuft. Im Westminster-Modell steht der Regierungschefin ein Oppositionsführer gegenüber, der nicht nur sachliche Alternativen formuliert, sondern selbst auch immer die personale Alternative zur Regierungschefin ist. Die Regierungschefin ist immer auch Mitglied des Unterhauses, der Oppositionsführer immer der potentielle nächste Regierungschef.

In Regierungssystem des Grundgesetzes gibt es demgegenüber aufgrund des Verhältniswahlrechts, zumal unter Berücksichtigung der weitergehenden Fragmentierung

der Parteienlandschaft, kein gleich zentrales Gegenüber des Regierungschefs. Das englische Bild passt auch jenseits von Parteiensystem und Wahlrecht nur bedingt auf Deutschland. Auch in den Zeiten, in denen der Bundestag durch Union und SPD dominierte wurde, war die Opposition häufig maßgeblich eine Sache von Landesministerpräsidenten. Der heute dezentrierten Opposition entspricht könnte zudem mehr und mehr eine Kabinettsstruktur, die Mehrparteienkoalitionen abbildet und daher die Rolle des einzelnen Ministers stärker in der Leitung des von ihm verantworteten Ressorts sieht. Trotzdem darf die Ausgestaltung der Debatte nicht der Logik der Sachnähe folgen, sondern muss allgemeinpolitisch angelegt sein – dies erfordert im Regelfall die Anwesenheit der einzigen Person, die für das ganze Regierungshandeln einzustehen hat.

Auch das zu erwartende öffentliche Interesse muss bei der Ausgestaltung berücksichtigt werden. Eine Einlassung der Bundeskanzlerin trifft auf viel mehr öffentliches Interesse als die eines sonstigen Mitgliedes des Kabinetts oder eines Parlamentarischen Staatssekretärs. Ist also einerseits eine Anwesenheit gerade der Kanzlerin von zentraler Bedeutung, bleibt andererseits die Frage nach ihrem Gegenüber, denn die Ermöglichung von Fragen aus allen Fraktionen birgt das Risiko der Überlänge und des Zerfaserns. Es lohnt sich daher, über Alternativen nachzudenken: etwa eine Begrenzung des Fragerechts pro Befragung auf ein oder zwei Fraktionsvorsitzende der Oppositionsfraktionen. Sie sind abhängig von ihrer Größe zwar vielleicht nicht Kanzler in Reserve, aber doch stets wahrscheinliche Minister im Falle einer Regierungsbeteiligung in der Zukunft.

Für eine Reform der Debattenstruktur ergeben sich damit die folgenden Maximen: Zum Ersten erscheint es angezeigt, eine allgemein-politische Debatte einzurichten, die sich zwar auf einzelne Politikfelder beziehen kann, die aber immer um die grundsätzlichen politischen Differenzen zwischen den Fraktionen kreist. Zum Zweiten darf der Verlauf dieser Debatte nicht in den Händen der Parlamentsmehrheit liegen. Entscheidend für einen relevanten Debattenverlauf erscheint, dass diese gerade nicht vorhersehbar verläuft. Das bedeutet, dass der Inhalt der Debatte nicht durch die Bundesregierung kontrolliert werden darf, sondern in einem qualifizierten Konsens durch Parlament geregelt werden muss. Zum Dritten muss die Debatte seitens der Mehrheit explizit von Mitgliedern der Bundesregierung geführt werden, die in dieser Eigenschaft auch nicht von anderen Amtsträgern, insbesondere nicht von Parlamentarischen Staatssekretären, vertreten werden dürfen. Zum Vierten muss es darum gehen, eben eine Debatte zu ermöglichen. Es geht nicht um die Beantwortung von Fragen. Die Regierungsbefragung dient nicht primär der Information, sondern der politischen Repräsentation. Hierzu stehen den Fraktionen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinreichende Instrumente zur Verfügung.

6. Zur Bewertung der Beschlussempfehlung und der Anträge

Die vorliegenden Anträge und die Beschlussempfehlung sollen im Folgenden kurz umrissen und anschließend anhand der entwickelten Maßstäbe bewertet werden:

Die Beschlussempfehlung des Ausschusses sieht in weitgehender Umsetzung der Vorschläge der Regierungsfractionen Veränderungen bei der Fragestunde und Regierungsbefragung vor. Die Fragestunde soll von 180 auf 90 Minuten gekürzt werden. Dafür soll die Regierungsbefragung von aktuell 30 auf 60 Minuten verlängert werden, mit einer allerdings auf 15 Minuten begrenzten Verlängerungsoption durch den Präsidenten. In der aktuellen Fassung ist die Länge der Verlängerung nicht begrenzt, geht aber zeitlich, wie auch nach der Beschlussempfehlung auf Kosten der anschließenden Fragestunde, die sich um die Verlängerungszeitraum entsprechend verkürzt. Anders als bisher wird die Übermittlung der Tagesordnung des Kabinetts, das mittwochs vormittags tagt, festgeschrieben. Nach der Beschlussempfehlung ist lediglich die Anwesenheit von einem Mitglied der Bundesregierung notwendig, welches zu Beginn (auf Verlangen) bis zu fünf Minuten das Wort erhält und anschließend vorrangig Fragen beantwortet. In Reaktion ist nur jeweils eine Nachfrage vorgesehen. Fragen, die andere Ressorts betreffen, können außerdem durch Parlamentarische Staatssekretäre beantwortet werden. Dreimal jährlich ist eine Teilnahme der Bundeskanzlerin vorgesehen, wobei bei diesen Befragungen eine Verlängerung abweichend von der Standardsituation nicht vorgesehen ist.

Die vorliegenden Anträge von den Oppositionsfractionen zur Änderung der Geschäftsordnung zielen allesamt auf eine Ausweitung der Regierungsbefragung. Die Vorschläge von den Fractionen der Grünen und Linken sehen außerdem eine Befragung zur Europapolitik vor. Die FDP-Fraktion will die Fragestunde ganz abschaffen, weil man eine auf 120, mit Option auf 240 Minuten ausgeweitete Regierungsbefragung für das probatere Mittel hält. Nach dem Antrag bestimmt der Bundestag darüber, welche Minister anwesend sind, eine Vertretung ist nicht zulässig. Die Kanzlerin stellt sich den Fragen mindestens vier Mal im Jahr und weiterhin dann, wenn ein Viertel der Mitglieder des Bundestages dies zwei Wochen vorher beantragt. Hinsichtlich des konkreten Frage-Antwort-Spiels besteht ein Zeitlimit von zwei Minuten, aber keine Vorgabe für die maximale Zahl der Fragen und Antworten in diesem Zeitraum.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sieht neben kleineren Änderungen eine Kürzung der Fragestunde von 180 auf 75 Minuten vor. Dafür soll die Regierungsbefragung ausgeweitet werden: Zeitlich auf 75 Minuten mit der Option auf weitere 70 Minuten. Außerdem ist vor und nach Sitzungen des Europäischen Rates und des Rates der

Europäischen Union eine maximal einstündige europapolitische Befragung vorgesehen, an die sich eine allgemeine Befragung der Bundesregierung anschließen kann. Die Fraktion geht davon aus, dass nach der bisherigen Rechtslage eine Anwesenheitspflicht der ganzen Regierung besteht.

Der Antrag der Fraktion Die Linke sieht eine Kürzung der Fragestunde von 180 auf 90 Minuten vor. Die Regierungsbefragung soll auf 60 Minuten mit einer anschließenden Befragung zu Europathemen (vor Sitzungen des Europäischen Rates) von 35 Minuten verlängert werden. Einmal im Quartal ist eine Befragung des Bundeskanzlers anstelle der „normalen“ Regierungsbefragung vorgesehen. Dabei besteht auf Verlangen des Kanzlers Gelegenheit zu einem Statement von 10 Minuten, an welches eine Befragung von 50 Minuten anschließt.

Von den insgesamt vorgeschlagenen Veränderungen erscheinen jene besonders umsetzungswürdig, die die Regierungsbefragung zeitlich ausdehnen, die Teilnahme der Regierungsmitglieder und insbesondere der Kanzlerin obligatorisch machen und das Hin und Her der Rede möglichst wenig reglementieren, um so Raum für den politischen Wettbewerb zu lassen. Die Regierungsbefragung dient dann nicht nur der Information des Bundestages durch die Mitglieder der Bundesregierung, sondern macht das parlamentarische Regierungssystem sicht- und hörbar. Es könnte sich als wirklich relevanter Beitrag zur Verbesserung einer in die Defensive geratenen Regierungsform erweisen.