Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität
und Geschäftsordnung
Ausschussdrucksache Nr. 19-G-22
29. Januar 2019

Prof. Dr. Martin Morlok

Stellungnahme zu den eingereichten Änderungsvorschlägen

für Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

I. Zu den Zielen der neuen Regelung

Das Ziel der verschiedenen Vorschläge zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ist zu begrüßen. Gemeinsames Anliegen aller Vorschläge ist es, die Lebhaftigkeit und Aktualität des parlamentarischen Geschehens zu steigern, und zwar durch das Hin und Her eines unmittelbaren Austausches von Fragen und Antworten.

Die Ausgestaltung im Detail ist zu einem guten Teil eine Frage der Praktikabilität und des gemeinsamen Bemühens um eine Regelung, welche das Geschehen im Bundestag für die Öffentlichkeit verständlich und attraktiv macht und zugleich die verschiedenen Interessen und Rechte der beteiligten Akteure zum Ausgleich bringt. Als Sachverständiger für Rechtsfragen beschränke ich mich im folgenden auf rechtliche Probleme.

II. Die Geschäftsordnung als Regelungsort

Die bisherige Regelung der Regierungsbefragung wie auch die beabsichtigte Neufassung haben ihren Ort in § 106 Abs. 2 GOBT. Dies wirft ein Problem auf. Geschäftsordnung als eine autonome Satzung kann – für sich genommen – keine Pflichten für Nichtmitglieder des Bundestages begründen. Die Geschäftsordnung ist beschränkt auf die Gestaltung der internen Angelegenheiten des Bundestages. Die Geschäftsordnung kann keine Rechte gegenüber Dritten schaffen und damit keine diesen korrespondierende Pflichten Dritter. Auf Grund der Geschäfts-

ordnung des Bundestages können keine Pflichten der Mitglieder der Bundesregierung auf Anwesenheit im Parlament geschaffen werden.

Zwar sind die Mitglieder der Bundesregierung regelmäßig auch Abgeordnete des Deutschen Bundestages, eine Verpflichtung zur Teilnahme an der Regierungsbefragung bezieht sich aber auf deren Rolle als Regierungsmitglieder und nicht als Abgeordnete.

Bleibt es bei der ausschließlichen Maßgeblichkeit der Geschäftsordnung des Bundestages, kann keine Pflicht zum Erscheinen der Mitglieder der Bundesregierung bei der Regierungsbefragung begründet werden. Weitere Fragen wie diejenige, ob *alle* Mitglieder der Bundesregierung sich an einer regelmäßigen Regierungsbefragung beteiligen müssen, können insoweit dahinstehen.

III. § 106 Abs. 2 GOBT als Wahrnehmung des Zitierrechtes?

1) Anders liegen die Dinge nur dann, wenn die Regelung in § 106 Abs. 2 GOBT als Form der Ausübung des Zitierrechtes gemäß Art. 43 Abs. 1 GG verstanden werden kann. Diese Lesart schlägt Christoph Schönberger in einem Gutachten für die Fraktion 90/Die Grünen vor (s. bes. S. 26 ff.). Auf dieser Grundlage können dann alle Mitglieder der Bundesregierung verfassungskräftig verpflichtet werden, sich der Regierungsbefragung zu stellen. Das Fragerecht der Abgeordneten selbst wird aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG hergeleitet.
2) Dieser Lesart stehen aber gravierende Einwände entgegen.

- Nach dem üblichen Verständnis des Zitierrechtes wird dieses in einem Einzelfall aktiviert, um ein Mitglied der Bundesregierung herbeizurufen, wenn der Bundestag seine Anwesenheit für erforderlich hält. Die Herbeirufung ist insofern eine ad hoc erfolgende Maßnahme. Mit dem Zitierrecht steht ein Instrument bereit für einen Ausnahmefall. Die Notwendigkeit der Herbeirufung muß dabei nicht materiell begründet werden, sondern wird prozedural substituiert durch die Entscheidung des Bundestages mit Mehrheit. Dem entspricht, dass die Ausübung des Zitierrechtes eingeleitet werden muss durch

einen Antrag auf Herbeiführung eines Beschlusses nach Art. 43 Abs. 1 GG. Nach § 42 GOBT ist dieser Antrag quorumsabhängig. Ein solcher Antrag wird als Geschäftsordnungsantrag nach § 29 GOBT behandelt und muss sich auf den zur Verhandlung stehenden Beratungsgegenstand beziehen. Die Geschäftsordnung versteht mithin das Herzitieren eines Mitgliedes der Bundesregierung als einen auf einen aktuellen Anlaß bezogenen Vorgang, eben als eine ad hoc-Aktion in einem konkreten Fall.

- Die Pflicht zur Anwesenheit des herbeigerufenen Regierungsmitgliedes ist anerkanntermaßen beschränkt auf die Dauer der Verhandlung zum auslösenden Gegenstand der Herbeirufung (siehe nur Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 43 Rdnr.68) und also gegenständlich konkretisiert und begrenzt.

- Gegen das Verständnis von § 106 Abs. 2 GOBT als Wahrnehmungsform des Zitierrechts spricht weiter die *Rechtsform,* in der das Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG ausgeübt wird, nämlich als Beschluss, also als Entscheidung in einem Einzelfall. Die Geschäftsordnung stellt demgegenüber ein abstrakt-generelles Regelungswerk dar, das für viele Fälle anwendbare Normen enthält. Diese müssen zwangsläufig ex ante ohne genaue Kenntnis der Anwendungssituation erlassen werden. Die Regelungsform des Einzelaktes kann demgegenüber die konkreten Umstände, die jeweils gegeben sind, in den Blick nehmen und würdigen.

Diese Unterschiede schließen es aus, § 106 Abs. 2 GOBT als Anwendungsfall von Art. 43 Abs. 1 GG zu verstehen und zu rechtfertigen. Damit scheidet Art. 43 Abs. 1 GG als Grundlage für die Pflicht der Mitglieder der Bundesregierung, sich der regelmäßig Regierungsbefragung zu stellen, aus. Dies anzuerkennen bedeutete auch ein Stück mehr Ehrlichkeit. Die bislang geübte Praxis entsprach bekanntlich durchaus nicht dem Wortlaut von § 106 Abs. 2 nebst Anlagen 4 und 7 GOBT.

Damit wird es notwendig, für die regelmäßige Regierungsbefragung eine konsensuelle Grundlage zu finden, auf welcher sich die Mitglieder der Bundesregierung der Regierungsbefragung stellen.

IV. Gestaltungsfreiheit

Damit bestehen wenig instruktive verfassungskräftige Vorgaben für die Regierungsbefragung. Dies eröffnet einen weiten Gestaltungsspielraum, in dem die verschiedenen Gesichtspunkte der Praktikabilität und die Rechte der beteiligten Akteure unter Einschluss der Funktionsfähigkeit der Regierung (unter dem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt des Interorganrespekts oder der Organtreue) zum Ausgleich zu bringen sind. Die hier anzustellenden Überlegungen sind in dieser auf Rechtsfragen konzentrierten Stellungnahme nicht ausführlich zu behandeln.

Immerhin mag gefragt werden, ob es sinnvoll ist, immer die Anwesenheit *aller* Mitglieder der Bundesregierung zu verlangen, da regelmäßig das Frageinteresse aus aktuellem Anlass sich lediglich einem oder zwei Mitgliedern der Bundesregierung zuwenden dürfte; die anderen Mitglieder der Bundesregierung als Kulisse fungieren zu lassen, entspricht nicht dem Respekt, den zwei oberste Bundesorgane im Umgang miteinander pflegen sollten.

Solche praktischen Überlegungen sind auch einschlägig für die Beantwortung der Frage, wie diejenigen Minister zu bestimmen sind, die sich einer Regierungsbefragung stellen sollen. Eine mit langem Vorlauf erfolgende Festlegung der zur Beantwortung vorgesehenen Minister wird dem Bestreben, aktuelle politische Fragen anschaulich öffentlich zu machen, nicht gerecht. Die Auswahl der Regierungsmitglieder, die sich eine Regierungsbefragung zu unterziehen haben, sollte deswegen relativ kurzfristig erfolgen.

V. Befragung vor und nach einer Sitzung des Europäischen Rates

Der Vorschlag, vor und nach einer Sitzung des Europäischen Rates eine Regierungsbefragung zu den dort behandelten Materien durchzuführen, hat manches für sich. Das muntere Spiel von Frage und Antwort kann politische Debatten über Angelegenheiten der Europäischen Union anschaulich und interessant machen. Diese Einrichtung scheint geeignet, ein weitverbreitetes Desinteresse an europapolitischen Materien zu bekämpfen.

Freilich: Die Verantwortung des Bundestages auch für europapolitische Fragen hat bereits spezielle Regelungen gefunden. Auf Verfassungsebene ist in Art. 23 Abs. 2 und 3 GG das Mitwirkungsrecht des Bundestages ausdrücklich normiert worden. Die Einzelheiten haben eine spezialgesetzliche Regelung gefunden im Integrationsverantwortungsgesetz und – eher für den Alltag – im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union. Nach dessen speziellen Vorschriften soll die Information des Bundestages im Regelfalle schriftlich erfolgen, darüber hinaus auch mündlich (§ 3Abs. 1 S. 2 EuZBBG). Einschlägig ist weiter § 4 Abs. 4 EuZBBG, wonach vor und nach Tagungen des Europäischen Rates oder informeller Ministertreffen oder ähnlicher Institutionen die Bundesregierung schriftlich und mündlich unterrichtet.

Es ist dafür Sorge zu tragen, dass die neu zu fassenden Vorschriften in der Geschäftsordnung oder ihren Anlagen mit diesen – speziellen – Normen abgeglichen sind. Eine Verdoppelung der Information Rechte und -pflichten sollte vermieden werden.

Wesentliches Ergebnis:

Das Hauptproblem einer Regelung der Regierungsbefragung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages besteht darin, dass auf dieser Grundlage keine Verpflichtung für die Mitglieder der Bundesregierung zur Teilnahme an einer solchen Veranstaltung begründet werden kann. Auf Art. 43 Abs. 1 GG kann nicht zurückgegriffen werden, um die Anwesenheitspflicht, die in § 106 Abs. 2 geregelt werden soll, zu begründen. Deswegen muss nach einer konsensuellen Regelung gesucht werden, welche von den Mitgliedern der Bundesregierung freiwillig befolgt wird.