



# Deutscher Bundestag

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität  
und Geschäftsordnung

## **Protokoll** der 13. Sitzung in Geschäftsordnungsangelegenheiten

### **Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung**

Berlin, den 30. Januar 2019, 15:00 Uhr

Berlin, Paul-Löbe-Haus, Saal E 400

Vorsitz: Prof. Dr. Patrick Sensburg, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### **Tagesordnungspunkte**

- a) Vorschläge der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD zur

### **Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Fragestunde und Regierungsbefragung)**

**Ausschussdrucksache 19-G-7**

und

**Ausschussdrucksache 19-G-15**

### **Berichterstatter/in:**

Abg. Patrick Schnieder [CDU/CSU]

Abg. Dr. Matthias Bartke [SPD]

Abg. Thomas Seitz [AfD]

Abg. Dr. Marco Buschmann [FDP]

Abg. Jan Korte [DIE LINKE.]

Abg. Britta Haßelmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



- b) Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE.  
**zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU  
-19/1-  
Weitergeltung von Geschäftsordnungsrecht  
BT-Drucksache 19/7**

hierzu:  
**Ausschussdrucksache 19-G-12**

- c) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
**Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen  
Bundestages  
hier: Regierungsbefragung  
BT-Drucksache 19/240**

hierzu:  
**Ausschussdrucksache 19-G-10**

- d) Vorschlag der Fraktion der FDP  
**Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen  
Bundestages  
hier: Abschaffung der Fragestunde  
Ausschussdrucksache 19-G-13**

Vorschlag der Fraktion der FDP  
**Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen  
Bundestages  
hier: Stärkung der Regierungsbefragung  
Ausschussdrucksache 19-G-14**

**Federführend:**

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Ge-  
schäftsordnung

**Berichterstatter/in:**

Abg. Patrick Schnieder [CDU/CSU]  
Abg. Dr. Matthias Bartke [SPD]  
Abg. Thomas Seitz [AfD]  
Abg. Dr. Marco Buschmann [FDP]  
Abg. Jan Korte [DIE LINKE.]  
Abg. Britta Haßelmann [BÜNDNIS 90/DIE  
GRÜNEN]

**Federführend:**

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Ge-  
schäftsordnung

**Berichterstatter/in:**

Abg. Patrick Schnieder [CDU/CSU]  
Abg. Dr. Matthias Bartke [SPD]  
Abg. Thomas Seitz [AfD]  
Abg. Dr. Marco Buschmann [FDP]  
Abg. Jan Korte [DIE LINKE.]  
Abg. Britta Haßelmann [BÜNDNIS 90/DIE  
GRÜNEN]

**Berichterstatter/in:**

Abg. Patrick Schnieder [CDU/CSU]  
Abg. Dr. Matthias Bartke [SPD]  
Abg. Thomas Seitz [AfD]  
Abg. Dr. Marco Buschmann [FDP]  
Abg. Jan Korte [DIE LINKE.]  
Abg. Britta Haßelmann [BÜNDNIS 90/DIE  
GRÜNEN]



### Mitglieder des Ausschusses

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
CDU/CSU	Frieser, Michael Müller, Carsten Schnieder, Patrick Sensburg, Prof. Dr. Patrick Throm, Alexander	Heveling, Ansgar Jung, Ingmar Maag, Karin Müller, Stefan Freiherr v. Stetten, Christian
SPD	Bartke, Dr. Matthias Schieder, Marianne Steffen, Sonja	Barnett, Doris Brunner, Dr. Karl Heinz Högl, Dr. Eva
AfD	Seitz, Thomas Bleck, Andreas	Brandner, Stephan Maier, Jens
FDP	Buschmann, Dr. Marco Toncar, Dr. Florian	Ruppert, Dr. Stefan Thomae, Stephan
DIE LINKE.	Korte, Jan	Straetmanns, Friedrich
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Haßelmann, Britta	Lemke, Steffi



**Sachverständigenliste zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität  
und Geschäftsordnung**

"Reform der Regierungsbefragung und der Fragestunde"

am 30. Januar 2019

15.00 - 17.00 Uhr

Berlin, Paul-Löbe-Haus, Raum E 400

1.	Prof. Dr. Jelena von Achenbach	Justus-Liebig-Universität Gießen
2.	Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz	Fachbereich Rechtswissenschaft Lehrstuhl für Öffentliches Recht Universität Bonn
3.	Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold	Juristische Fakultät Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht Ludwig-Maximilians-Universität München
4.	Prof. Dr. Christoph Möllers	Humboldt-Universität zu Berlin Juristische Fakultät Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Verfas- sungsrecht, und Rechtsphilosophie
5.	Prof. Dr. Martin Morlok	Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
6.	Prof. Dr. Michael Sachs	Rechtswissenschaftliche Fakultät Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht Universität zu Köln
7.	Prof. Dr. Christoph Schönberger	Fachbereich Rechtswissenschaft Lehrstuhl für Öffentliches Recht Universität Konstanz
8.	Prof. Dr. Wolfgang Zeh	Direktor beim Deutschen Bundestag a.D.

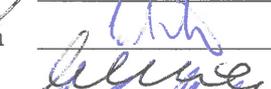
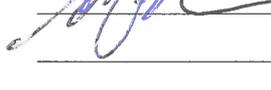
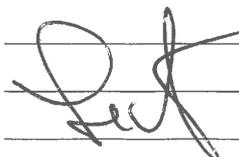
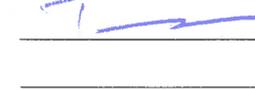



---

**Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität u. Geschäftsordnung (1. Ausschuss) – Geschäftsordnungsangelegenheiten -**  
**Mittwoch, 30. Januar 2019, 15:00 Uhr**

---

Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Frieser, Michael		Heveling, Ansgar	_____
Müller (Braunschweig), Carsten		Jung, Ingmar	_____
Schnieder, Patrick		Maag, Karin	_____
Sensburg Dr., Patrick		Müller (Erlangen), Stefan	_____
Throm, Alexander		Stetten, Christian Frhr. von	_____
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Bartke Dr., Matthias		Barnett, Doris	_____
Schieder, Marianne		Brunner Dr., Karl-Heinz	_____
Steffen, Sonja Amalie	_____	Högl Dr., Eva	_____
<u>AfD</u>		<u>AfD</u>	
Bleck, Andreas		Brandner, Stephan	_____
Seitz, Thomas	_____	Maier, Jens	_____
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Buschmann Dr., Marco		Ruppert Dr., Stefan	_____
Toncar Dr., Florian		Thomae, Stephan	_____

öf.

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität u. Geschäftsordnung (1. Ausschuss) – Geschäftsordnungsangelegenheiten -  
Mittwoch, 30. Januar 2019, 15:00 Uhr

**Ordentliche Mitglieder  
des Ausschusses**

**Unterschrift**

**Stellvertretende Mitglieder  
des Ausschusses**

**Unterschrift**

DIE LINKE.

Korte, Jan

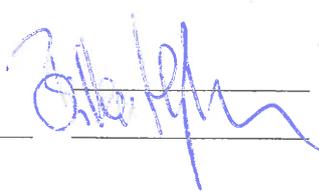
DIE LINKE.

Straetmanns, Friedrich



BÜ90/GR

Haßelmann, Britta



BÜ90/GR

Lemke, Steffi



**Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und  
Geschäftsordnung (1. Ausschuss) – Geschäftsordnungsangelegenheiten**  
Mittwoch, 30. Januar 2019, 15:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
AFD	_____	_____
FDP	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

**Fraktionsmitarbeiter**

Name (bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
LINK	DIE LINKE.	K. ...
SANTOS	CDU / CSU	...
LAGNER	CDU	...
BÖR	CDU	K. ...
ASCANIDIS	SPD	...
MASCHKE	B90 / Grüne	T. ...
ZENTNER	CDU/CSU	...
DIETSCHKE	CDU/CSU	...
FRANZ	FDP	K. ...
SCHAUBL	FDP	...





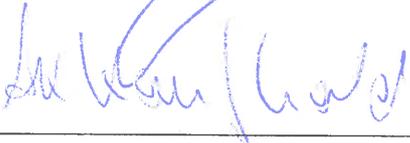
**Unterschriftenliste zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung,  
Immunität und Geschäftsordnung**

"Reform der Regierungsbefragung und der Fragestunde"

am 30. Januar 2019

15.00 - 17.00 Uhr

Berlin, Paul-Löbe-Haus, Raum E 400

<p><b>Prof. Dr. Jelena von Achenbach</b> Justus-Liebig-Universität Gießen</p>	
<p><b>Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz</b> Fachbereich Rechtswissenschaft Lehrstuhl für Öffentliches Recht Universität Bonn</p>	
<p><b>Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold</b> Juristische Fakultät Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht Ludwig-Maximilians-Universität München</p>	
<p><b>Prof. Dr. Christoph Möllers</b> Humboldt-Universität zu Berlin Juristische Fakultät Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Verfassungsrecht, und Rechtsphilosophie</p>	
<p><b>Prof. Dr. Martin Morlok</b> Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf</p>	
<p><b>Prof. Dr. Michael Sachs</b> Rechtswissenschaftliche Fakultät Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht Universität zu Köln</p>	
<p><b>Prof. Dr. Christoph Schönberger</b> Fachbereich Rechtswissenschaft Lehrstuhl für Öffentliches Recht Universität Konstanz</p>	
<p><b>Prof. Dr. Wolfgang Zeh</b> Bundestagsdirektor a.D.</p>	



# Deutscher Bundestag

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität  
und Geschäftsordnung

## Mehrere Vorlagen zur Reform der Regierungsbefragung und der Fragestunde

Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg (CDU/CSU): Meine Damen und Herren, ich begrüße Sie alle ganz herzlich zur heutigen Anhörung zum Thema „Reform der Regierungsbefragung und der Fragestunde.“ Wir haben es schon wenige Minuten nach drei, von daher sollten wir pünktlich anfangen. Ich bitte daher alle, Ihre Plätze einzunehmen, damit diese spannende Anhörung beginnen kann. Es geht um fünf Vorlagen, deren Inhalt ich jetzt nur verkürzt vortrage. Im Einzelnen geht es um einen Vorschlag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD, um einen Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE., einen Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie um zwei Vorschläge der Fraktion der FDP zur Abschaffung der Fragestunde und zur Stärkung der Regierungsbefragung. Ich habe dieses jetzt sehr verkürzt dargestellt. Wenn die Fraktionen damit einverstanden sind, belasse ich es so. Ich glaube auch, die Sachverständigen, die die Vorlagen alle kennen, haben sich ausreichend informieren können.

Bevor wir in die Anhörung einsteigen, darf ich ganz herzlich unseren Kollegen Throm begrüßen, der jetzt für den Kollegen Harbarth in diesem wunderschönen Ausschuss Mitglied geworden ist. Es wird Ihnen viel Freude bereiten und seien Sie herzlich willkommen.

Es geht bei den fünf Vorschlägen zur Reform der Regierungsbefragung und der Fragestunde darum, wie wir diesen Teil der parlamentarischen Arbeit ausgestalten. Wir haben dazu acht Sachverständige eingeladen, deren Meinung wir zu diesen Vorschlägen heute nicht nur erfahren, sondern auch erörtern können. Ich stelle jetzt nicht jeden einzelnen Sachverständigen mit seiner Vita und mit seinen wissenschaftlich-akademischen Leistungen vor. Ich selbst habe Ihre Viten im Internet nachgelesen. Bei dem einen oder anderen bräuchte man für die Vorstellung schon fast zwei Stunden. Von daher, bitte entschuldigen Sie, dass ich das jetzt nicht sofort mache.

Gleich erhalten Sie die Gelegenheit zu einem Eingangsstatement und bei dieser Gelegenheit werde ich Sie kurz vorstellen. Für uns ist es aber eine große Freude, dass Sie alle da sind und mit Ihrem Sachverstand uns wirklich auch unterstützen können, hier eine gute Regelung zu finden.

Ein paar Worte zum Verfahren. Zunächst erhalten die Sachverständigen für jeweils vier Minuten das Wort. Sie sehen, wir haben hier oben eine Uhr. Die läuft rückwärts, irgendwann ist sie dann am Ende. Das heißt aber auch, dass die Ausführungen knapp und auf den Punkt gekommen erfolgen sollten. Wir haben alle Ihre umfangreichen schriftlichen Stellungnahmen gelesen. Insofern sollten nur die wesentlichen Kernaussagen noch einmal dargestellt werden. Jeder kann das aber machen wie er möchte und einen Fokus setzen. Aber es stehen eben nur vier Minuten zur Verfügung und der Gerechtigkeit halber sollte keine große Überdehnung stattfinden. Danach schließen sich zwei Fragerunden an. Jede Fraktion darf in jeder Fragerunde zwei Fragen stellen. Die zwei Fragen können an einen Sachverständigen oder an zwei Sachverständige gestellt werden. Man hat insgesamt nur zwei Fragen. Ich bitte alle Kolleginnen und Kollegen dies zu berücksichtigen. Sammelfragen an alle Sachverständigen werden nicht zugelassen. Ich bitte daher, den Sachverständigen zu benennen, an den jeweils die eine Frage oder jeweils zwei Fragen gerichtet werden sollen.

Dann können wir schon loslegen, denn unsere Zeit ist begrenzt. Wir würden jetzt mit den Stellungnahmen der Sachverständigen beginnen. Wir haben überlegt, dass die Sachverständigen in alphabetischer Reihenfolge ihre Stellungnahmen abgeben. Klugerweise haben wir das auch schon so bei den Sitzplätzen berücksichtigt, so dass ich mich jetzt freuen würde, wenn Frau Prof. Dr. Jelena von Achenbach von der Justus Liebig Universität in Gießen mit ihrer Stellungnahme beginnen würde. Wenn Sie bereit sind, geht es jetzt los. Sie haben das Wort.



**SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach:** Herr Vorsitzender, vielen Dank. Sehr geehrte Abgeordnete, ich werde Ihnen zunächst in vier Punkten die Schlussfolgerungen meiner Stellungnahme vorstellen und dann in ebenfalls vier Punkten verfassungsrechtliche Erwägungen, die das Ganze tragen, formulieren. Zu den Schlussfolgerungen:

1. Verfassungsrechtliche Grundlage der Regierungsbefragung ist das Zitierrecht aus Artikel 43 Grundgesetz (GG). Artikel 43 Absatz 1 GG hat keine Reservefunktion, er hat auch keinen Sanktionscharakter gegenüber der Bundesregierung. Wortlaut und Systematik ergeben, dass er ein regulärer Bestandteil der demokratischen Verantwortlichkeit der Regierung nach dem Demokratieprinzip ist. Die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages ist eine funktionelle, eine auf die Funktion bezogene Autonomie des Bundestages, auch in seiner Kontrollfunktion. Deswegen kann der Bundestag auch in der Geschäftsordnung die Kontrollrechte, die ihm das Grundgesetz zur Verfügung stellt, generalisiert ausgestalten. Der Bundestag kann insbesondere die Pflicht der Regierung aus Artikel 43 Absatz 1 GG so konkretisieren, dass die Bundesregierung regelmäßig Rede und Antwort steht. Die Geschäftsordnung lässt sich hier auch im Sinne eines Vorratsbeschlusses verstehen.

2. Die demokratische Funktion der Regierungsbefragung ist die direkte politische Auseinandersetzung zwischen Parlament und Regierung, und zwar vor den Augen der Öffentlichkeit. Das parlamentarische Regierungssystem ist hier auch ein Gegenentwurf zur Technokratie oder zu einem technokratischen Verständnis und zu Exekutivdominanz. Und dahinter steht auch der Verfassungsgrundsatz der effektiven Opposition. Das Zitierrecht eröffnet natürlich auch die Konfrontation zwischen Regierung und Opposition.

3. Die Regierungsmitglieder sind in der Regierungsbefragung nicht vertretbar, auch nicht durch Parlamentarische Staatssekretäre. Die politische Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder gegenüber Bundestag und Öffentlichkeit ist eine höchst persönliche Pflicht und nicht delegierbar.

4. Die Regierungsbefragung, die vorgeschlagen wird zur Europapolitik, stärkt die Mitwirkung des Bundestages in europäischen Angelegenheiten, wie es auch Artikel 23 Absatz 2 GG fordert, und kann auch

die Einbettung der EU-Politik oder der EU in die Öffentlichkeit stärken.

Ich komme nun zu meinen vier verfassungsrechtlichen Erwägungen zur Regelung der Regierungsbefragung:

1. Der Bundestag ist funktionell autonom in seiner Kontrollfunktion. Die parlamentarische Verantwortlichkeit und Kontrolle der Regierung ist nicht Gegenstand der Aushandlung zwischen Regierung und Parlament. Der Bundestag kann einseitig die Pflicht der Regierung aus Artikel 43 GG konkretisieren und regeln, dass die Regierungsmitglieder sich regelmäßig den Abgeordneten für Rede und Antwort stellen.

2. Das Zitierrecht dient nicht primär der Informationsgewinnung. Es unterscheidet sich qualitativ von Artikel 38 GG, dem Informationsrecht der Abgeordneten. Das Zitierrecht dient primär der direkten politischen Auseinandersetzung und Konfrontation zwischen Parlament und Regierung. Das ist Teil der politisch-diskursiven Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber Parlament und Volk und Teil der sachlich-inhaltlichen Legitimation des Regierungshandelns, was Artikel 20 Absatz 2 fordert. Deswegen sind die Regierungsmitglieder hier, anders als im Fall des Informationsrechts, nicht vertretbar.

3. Es gilt ein verfassungsrechtliches Gebot der Effektivierung. Das Bundesverfassungsgericht fordert, dass die parlamentarische Kontrolle der Regierung praktisch wirksam und erfahrbar sein muss, sowohl für die Organe wie auch für das Volk. Ein Beitrag dazu ist die parlamentarische Regierungsbefragung der Minister und der Kanzlerin. Sie ist öffentlichkeitswirksam, sie schafft ein politisches Ereignis, vergegenwärtigt und verwirklicht parlamentarische Verantwortlichkeit direkt. Sie ist ein Beitrag zum lebendigen Parlamentarismus. Damit ist sie auch ein Signal gegen Technokratie und Exekutivdominanz.

4. Und das ist der letzte Punkt. Das Zitierrecht des Bundestages ist ein Mehrheitsrecht. Aber es dient auch der Opposition und verwirklicht hier etwas, was das Bundesverfassungsgericht so formuliert, dass nämlich die parlamentarische Regierungskontrolle gerade auch durch die Opposition wirksam wird. Daher ist die Regierungsbefragung eben nicht nur ein Recht der Mehrheit, sondern sie dient der Minderheit. Die Opposition kann die Regierungsmitglieder direkt mit Kritik und Alternativvorschlägen konfrontieren. Das ist ein wesentlicher Beitrag zur



effektiven Regierungskontrolle. Diese verfassungsrechtlichen Erwägungen sind bei der Ausgestaltung der Regierungsbefragung zu beachten. Vielen Dank.

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank Frau Prof. Dr. von Achenbach. Sie sind exzellent in der Zeit geblieben. Damit haben Sie einen Standard gesetzt. Ich hoffe, dass die Kolleginnen und Kollegen das auch so hinbekommen. Wir sind jetzt bei der nächsten Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz von der Universität Bonn. Sie haben das Wort.

**SV Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz:** Vielen Dank, lieber Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Was die funktionale Einordnung und Sinn und Zweck der Regierungsbefragung angeht, verweise ich auf das, was meine Kollegin Jelena von Achenbach gesagt hat. Ich würde abweichen und mich darauf konzentrieren, was die verfassungsrechtliche Verankerung der Regierungsbefragung angeht. Die Ausgangsthese, die Herr Kollege Schönberger formuliert hat, ist die, dass das Zitierrecht des Deutschen Bundestages nach Artikel 43 Absatz 1 GG die Grundlage ist. Das würde ich anders bewerten. Das Zitierrecht ist meines Erachtens nicht die Grundlage für die Regierungsbefragung, weil es sich erstens nicht um ein Oppositionsrecht handelt, sondern um ein Mehrheitsrecht, und das zweitens durch einen gesonderten Beschluss für eine konkrete Sitzung jeweils auszuüben ist, sich also in einer anderen Rechtsform und auch in einem anderen Grad der Konkretisierung vollzieht als Geschäftsordnungsregeln. Durch die Geschäftsordnung regeln Sie abstrakt-generell, unter welchen Voraussetzungen die Regierung in das parlamentarische Verfahren einbezogen wird und wie der Geschäftsgang dann verläuft. Während nach Artikel 43 Absatz 1 GG die Regierung zwar qua verfassungsunmittelbarer Entscheidung zu einer Anwesenheit verpflichtet werden kann, regelt das Zitierrecht wiederum nicht, was die anwesende Regierung im Parlament zu machen hat. Artikel 43 GG passt also in mehrerlei Hinsicht nicht auf das, was Sie hier machen wollen. Ist es die Geschäftsordnungsautonomie nach Artikel 40 Absatz 1 Satz 2 GG? Ich meine, die Geschäftsordnungsautonomie lässt zwar zu, den Geschäftsgang einer Regierungsbefragung zu regeln. Deswegen sind Sie mit dem Gegenstand hier sicherlich auf der richtigen Seite. Aber wir können geschäftsordnungsrechtlich nicht die Regierung zur Anwesenheit verpflichten,

weder einzelne Mitglieder, noch die Regierung in ihrer Gesamtheit, noch Vertretungsregeln positiv wie negativ aufstellen. Der Hintergrund ist, dass das Geschäftsordnungsrecht zwar funktionsbezogen zu interpretieren und auszuüben ist, wie es Frau von Achenbach gesagt hat, aber eine gegenständlich begrenzte Reichweite hat. Sie können den Geschäftsgang innerhalb des Parlaments regeln. In erster Linie, also das, was die Mitglieder des Deutschen Bundestages hier tun können und diejenigen, die im Deutschen Bundestag in einer parlamentarischen Funktion eingebunden sind. Beispielsweise unterliegen auch wir als Sachverständige der Regelungsgewalt der Geschäftsordnung. Sie können aber nicht andere Verfassungsorgane durch Binnenrecht des Parlaments verpflichten. Wenn Sie also in die Geschäftsordnung bestimmte Regelungen hineinschreiben, wie die Regierung hier zu erscheinen hat und wer sie vertreten darf, liegt es außerhalb der Reichweite der Regelungsgewalt des Deutschen Bundestages. Die Folge ist, dass eine solche Regelung letzten Endes nicht mehr als eine unverbindliche Erwartungshaltung zum Ausdruck bringen kann und dann die Folgeregelung trifft, was im Falle der Anwesenheit von Regierungsmitgliedern im Deutschen Bundestag geschehen kann.

Conclusio, Sie können etwas regeln, sind aber bei der Ausgestaltung hier sehr, sehr frei. Das Bundesverfassungsgericht betont jeweils die breite Autonomie des Parlaments im Geschäftsordnungsrecht. Diese können Sie nutzen und Regeln in die Geschäftsordnung hineinschreiben. Letzten Endes sollten Sie aber eher – meine ich – auf einen vernünftigen Konsens vertrauen und auf Praktiken, wie Sie sich gegenüber der Öffentlichkeit präsentieren wollen. Verfassungsrechtliche Vorgaben bestehen insoweit nicht. Vielen Dank.

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank, Herr Professor Gärditz. Jetzt kommen wir zur nächsten Stellungnahme von Frau Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold von der Ludwig-Maximilians-Universität in München. Sie haben das Wort.

**SV Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold:** Ganz herzlichen Dank. Lieber Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete, auch ich möchte mich meinen Vorrednern insofern anschließen als ich mich in meinem Eingangsstatement auf die Aspekte der Reformvorschläge konzentrieren möchte, die den verfassungsrechtlichen Rahmen berühren, in dem sich



die Geschäftsordnung bewegen muss. Und dazu zählen, das würde ich gern hervorheben, meines Erachtens nicht die Entscheidung etwa über die Dauer der Regierungsbefragung, die Anzahl und die zulässige Form der Fragen. Das alles sind Regelungen, die für die politische Wirkmacht der beiden Instrumente sehr bedeutsam sind und bei denen die Verfassung dem Bundestag einen weiten Spielraum lässt. Es sind im Wesentlichen politische Kriterien, nach denen diese Punkte zu beantworten sind.

Auf drei Fragen, die durch die Anträge aufgeworfen werden, gibt aber das Recht einer Antwort. Und zu den drei Fragen möchte ich jetzt Stellung nehmen. Erste Frage: Sind die Mitglieder der Bundesregierung derzeit rechtlich dazu verpflichtet, persönlich zur Regierungsbefragung zu erscheinen und persönlich die gestellten Fragen zu beantworten? Nach meiner Auffassung besteht eine solche rechtliche Pflicht derzeit nicht. Der einzige Ansatzpunkt, und insofern sind wir alle einer Meinung, wäre dafür das Zitierrecht, weil die Geschäftsordnung nur Binnenwirkung entfaltet und die Mitglieder der Regierung jedenfalls nicht im Außenbereich verpflichten kann. Wenn der Bundestag das Zitierrecht durch Mehrheitsbeschluss ausübt, dann sind die herbeigerufenen Mitglieder der Bundesregierung verpflichtet, persönlich Rede und Antwort zu stehen. Der Bundestag hat das Zitierrecht aber jedenfalls nicht durch den Erlass von § 106 Absatz 2 GO-BT in seiner jetzigen Form ausgeübt. Bei der genannten Vorschrift handelt es sich um eine Regelung des Verfahrens, in der das Fragerecht der Abgeordneten nach Artikel 38 Absatz 1 und 2 GG ausgeübt wird. Das zeigt einerseits schon die Systematik der Geschäftsordnung, die in den §§ 100 ff. GO-BT Regelungen zur Ausübung des Fragerechts und zum Verfahren des Fragerechts enthält. Das Zitierrecht ist demgegenüber systematisch völlig getrennt in den §§ 42 und 68 GO-BT enthalten. Dass der Bundestag selber als derjenige, der die Norm gesetzt hat, von dieser Interpretation ausgeht, zeigt sich auch darin, dass das Zitierrecht in der Praxis immer wieder im Einzelfall durch Beschluss ausgeübt wird.

Das führt dann zu der zweiten Frage, ob der Bundestag denn durch eine Neuregelung in der Geschäftsordnung, zumindest für die Zukunft, das Zitierrecht abstrakt-generell ausüben kann. Auch diese Frage muss man nach meinem Dafürhalten mit Nein beantworten. Das Zitierrecht kann nur im Einzelfall mit Blick auf einen konkreten Beratungsgegenstand und

auf konkrete Regierungsmitglieder ausgeübt werden. Das Zitierrecht wird durch Mehrheitsbeschluss ausgeübt. In einem parlamentarischen Regierungssystem bedeutet das notwendig, dass dem Zitierrecht ein Ausnahmecharakter oder auch eine Reservefunktion zukommt. Wenn es ausgeübt wird, begründet das Zitierrecht, insbesondere im Vergleich mit dem Fragerecht nach Artikel 38 GG, eine weitreichende Pflicht. Denn die Benannten müssen umgehend persönlich und umfassend alle Fragen beantworten. Mit diesen weitgehenden Pflichten korrespondieren aber auf der anderen Seite hohe Anforderungen an die Ausübung. Daraus folgt im Ergebnis, gleich wie die Regierungsbefragung in der Geschäftsordnung geregelt wird, dass eine rechtliche Pflicht zum persönlichen Erscheinen für die Regierung nicht begründet wird.

Das bringt mich zu meiner dritten und letzten Frage, zu der ich Stellung nehmen möchte. Gibt es denn vielleicht eine andere Möglichkeit als eine Regelung in der Geschäftsordnung, um eine solche Rechtspflicht der Regierung zum Erscheinen zu begründen? Ich meine, ja, die gibt es. Der Bundestag könnte die Regierungsbefragung in einem Parlamentsgesetz regeln. Dann wären die Vorschriften auch für die Bundesregierung rechtlich bindend. In solch einem Gesetz müssten dann ein Ausgleich und die Herstellung des Einklangs zwischen den Kontrollrechten des Bundestages und der Notwendigkeit nach Eigenständigkeit und leistungsfähiger Regierungsarbeit erfolgen. Die Pflichten der Bundesregierung, die in einem solchen Gesetz begründet werden könnten, würden hinter dem zurückbleiben müssen, was eine iterative ständig wiederholte Ausübung des Zitierrechts begründen würde. Das betrifft die Frequenz der Anwesenheit, die Dauer der Anwesenheit, die Dauer der Befragung u. ä. Also Resümee: eine Verpflichtung zum Erscheinen zu begründen, ist nicht in der Geschäftsordnung möglich, wohl aber in einem Parlamentsgesetz. Umfang, Dauer, Art der Befragung müssten aber hinter dem zurückbleiben, was durch eine von Kollegen Schönberger vorgeschlagene abstrakt-generelle Ausübung des Zitierrechts möglich wäre, die ich für verfassungsrechtlich nicht zulässig halte.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank, Frau Prof. Dr. Kaufhold. Wir kommen jetzt zur nächsten Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Christoph Möllers von der Humboldt-Universität Berlin. Sie haben das Wort.



**SV Prof. Dr. Christoph Möllers:** Lassen Sie mich als ersten Punkt noch einmal sagen, dass die ganze Diskussion, die hier auch zu Recht sehr technisch geführt wird, eigentlich eine große Chance für das Parlament darstellt. Im Grunde ist das Auseinanderfallen zwischen einer politischen Diskussion einerseits und institutioneller Ordnung des Bundestages andererseits in irgendeiner Weise abzustimmen. Ich glaube, wir haben seit Jahrzehnten die Klage, dass die Debatten in den Talkshows geführt werden und nicht im Bundestag. Und wir haben im Grunde sehr viele Möglichkeiten, mit der Geschäftsordnung daran etwas zu ändern. Auch wenn alle immer sehr timide sind und das auch mit kleinen Lösungen erfolgen kann. Ich möchte das nochmal sagen, weil im Moment, gerade mit Blick auf die allgemeine Krise von Institutionen im demokratischen Verfassungsstaat, diese Diskussion mehr Gewicht hat als es vielleicht den Anschein hat. Man könnte hier, glaube ich, sehr viel machen.

Zweiter Punkt: Anders als meine geschätzte Vorrednerin und auch Herr Gärditz, würde ich tatsächlich nicht davon ausgehen, dass die Geschäftsordnung des Bundestages die Bundesregierung nicht dazu verpflichten kann, höchst persönlich anzutreten. Dahinter steht eine Doktrin, zu sagen, die Geschäftsordnung ist Innenrecht des Deutschen Bundestages und kann im Grunde im parlamentarischen Regierungssystem eine solche Verpflichtungswirkung nicht auslösen. Wenn man guckt, wie dieses dogmatisch im Kern begründet wird, sollen doch kleine Überhänge aus dem Kaiserreich staatsrechtlich begründet werden, die mittlerweile in der Diskussion dogmatisch weiter abgetragen worden sind und im Ergebnis dazu führen müssen, wie auch das Bundesverfassungsgericht relativ pauschal und großzügig die Artikel 43 und 38 GG mittlerweile liest. Die Geschäftsordnung des Bundestages kann die Rechtsmacht entfalten, bei Fragen, etwa der Beantwortung von Informationen, nicht nur die Befragung auszugestalten, sondern auch klar sagen, wer diese Fragen beantwortet und sie kann die Höchstpersönlichkeit einer Beantwortung durch Regierungsmitglieder regeln. Ich glaube, dass die Vorstellung, wir haben zwei verschiedene Organe, und das eine macht die Innenwelt des einen, und das andere macht die Innenwelt des anderen, spätkonstitutionelles Verfassungsrecht sind. Das ist wirklich sehr konstruktiv argumentiert und trifft eigentlich die Tatsache, dass die Regierungsmehrheit im Grunde die entscheidende politische Stütze ist und das Verfassungsrecht so angelegt

ist, dass die Regierung die Mehrheit hinter sich haben muss, nicht wirklich. Es ist im Grunde auch eine völlig akademische Frage, weil klar ist, dass in dem Augenblick, wo die Geschäftsordnung des Bundestages entsprechend von der Regierungsmehrheit ausgestaltet ist, nicht mehr klar ist, welche Regierung dagegen eigentlich noch klagen würde. Das ist so ein bisschen eine Verselbständigung eines Arguments aus einer anderen Epoche.

Deswegen würde ich drittens tatsächlich sagen, dass bei der Ausgestaltung des Fragerechts auch nach funktionalen Kriterien gefragt wird, was wir eigentlich vom Bundestag erwarten. Und das scheinen mir nicht rein politische Kriterien zu sein, nach dem Motto „wir geben jetzt hier die Grundlage und der Rest ist dann reine Politik“, sondern die Frage ist doch, wie wird eigentlich dieser Debattenraum des Deutschen Bundestages als zentrale Informationsquelle des parlamentarischen Regierungssystems so ausgefüllt, dass die Wahrnehmung durch das Publikum und die institutionelle Debatte irgendwie zueinander fallen. Und da würde ich sagen, es ist richtig, erstmal klar zu machen, das haben ja auch die Vorredner teilweise schon gesagt, es geht nicht um Informationsübergabe, sondern es geht um politische Debatte. Es geht dabei immer auch um den Zusammenhang von Fakten und Werten. Es geht also nicht darum, dass wir irgendwie Dies und Das wissen wollen, sondern wir wollen hier unterschiedliche Positionen markieren. Es geht dabei um die Präsenz von Regierungsmitgliedern. Deswegen, weil Regierungsmitglieder nicht nur das größte öffentliche Interesse, was die funktionelle Seite am Regieren ist, sondern eben auch die höchste demokratische Legitimation haben im Vergleich zum Staatssekretär, den Parlamentarischen Staatssekretären und Abgeordneten. Und es geht natürlich ganz zentral darum, dass ein solcher Effekt im Grunde nur dann realisiert werden kann, wenn die Kontrollierten nicht wirklich volle Kontrolle über die Art der Kontrolle haben. Also, wenn im Grunde auch die Bundesregierung in eine Situation gebracht wird, in der sie mit Fragen und unerwarteten Situationen konfrontiert wird, in der sie sich rechtfertigen muss. In der mit anderen Worten das Publikum nicht den Eindruck hat, dass hier eine fertige Regie abläuft, von der man am Anfang schon weiß, worauf es am Ende rausläuft. Da geht es nicht um Inszenierung, sondern da geht es einfach darum zu sagen, dass im demokratischen Prozess etwas Unerwartetes, Ernsthaftes und im Grunde nicht Geskriptetes passiert, was dann den



Unterschied zwischen parlamentarischer Debatte und Talkshows und dem sonstigen Diskurs ausmacht. Vor diesem Hintergrund scheinen mir die radikaleren auch die attraktiveren Vorschläge zu sein mit Blick auf die vorliegenden Entwürfe.

Lassen Sie mich ein letztes Wort sagen: Traditionell ist es immer ein besonderes Problem für die Regierungsfractionen, die immer zwischen Politik und Situationspolitik handeln, die immer Aktion in den Institutionen qua Mehrheit haben und die gleichzeitig ihre eigene Position schützen müssen. Aber ich glaube, mittelfristig werden gerade die Regierungsfractionen auch gut damit bedient sein, ihre eigene Regierung mit etwas mehr, sagen wir, Risiko, zu versehen, zum Wohl des großen und ganzen parlamentarischen Regierungssystems. Vielen Dank.

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank, Herr Professor Möllers. Wir kommen jetzt zur nächsten Stellungnahme von Prof. Dr. Martin Morlok von der Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf.

**SV Prof. Dr. Martin Morlok:** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordneten, meine Damen und Herren. Ich glaube, alle hier im Raum sind sich einig, dass eine intensiviertere Regierungsbefragung anzustreben ist. Über die Ziele besteht wohl keine Divergenz. Die Frage ist nur, mit welchen Mitteln man das machen kann. Im Einzelnen sind die meisten Fragen der Ausgestaltung der Regierungsbefragung doch wohl geleitet von Gesichtspunkten der Praktikabilität.

Ich möchte mich hier deswegen auf die entscheidende Rechtsfrage konzentrieren und die scheint mir darin zu liegen, das ist schon angeklungen: Kann die Geschäftsordnung die Regierung zur Anwesenheit verpflichten? Und meine Antwort darauf ist eindeutig Nein. Die Geschäftsordnung, Herr Möllers hat das nochmal referiert und in Abrede gestellt, ist eine Vorschrift, eine Norm, die nur die Mitglieder des Bundestages binden kann. Der Kollege Schönberger hat nun, so sieht es aus, das Ei des Kolumbus gefunden, indem er sagt, ja, wir stützen § 106 Absatz 2 GO-BT auf das Zitierrecht des Bundestages. Dagegen sehe ich erhebliche Einwände. Zunächst einmal, das Zitierrecht ist immer schon als auf einen Einzelfall zielend betrachtet worden. Die Herbeirufung der Regierung ist eine ad hoc-Maßnahme aus einem konkreten Anlass. Das sieht man auch daran, dass

durchweg anerkannt ist, dass die Anwesenheitspflicht nach Herbeirufung sich nur auf den namhaft gemachten Anlass bezieht und nicht etwa für den Rest der Sitzung.

Zum Zweiten, die Geschäftsordnung des Bundestages hat dieses Verständnis ja auch zum Ausdruck gebracht. Frau von Achenbach hat schon darauf hingewiesen, ein Antrag nach Artikel 43 GG muss nach § 42 GO-BT gestellt werden, und nach § 29 GO-BT als Antrag zur Geschäftsordnung verbunden werden mit dem Hinweis auf welchen Beratungsgegenstand er sich bezieht. Das spricht also dagegen, dass dieses generalisiert werden kann. Kurz und gut, es besteht ein Unterschied zwischen Einzelakt und Norm. Ein Einzelakt ermöglicht und erzwingt die Betrachtung aller konkreten Umstände. Das ist bei einer Norm nicht der Fall. D. h. wir haben eine andere Rechtsform beim Zitierrecht als bei der generellen Festlegung in der Geschäftsordnung. Ich fürchte also, das Ei des Kolumbus geht kaputt, wenn es auf Artikel 43 Absatz 1 GG gestützt wird.

Bei der Ausgestaltung gibt es noch Verschiedenes zu erwähnen. Ich hab Zweifel daran, ob es sinnvoll ist, immer alle Mitglieder der Bundesregierung in die Regierungsbefragung zu zitieren, da meistens aus aktuellem Anlass doch nur ein oder zwei Minister „in die Mangel“ genommen werden. Soll der Rest des Kabinetts als Kulisse dann dahinter stehen? Scheint mir nicht sehr sinnvoll zu sein.

Ob man im Vorhinein die Reihenfolge der Minister festlegt, wenn man die Koalitionsvorlage nimmt, da habe ich auch Zweifel. Es muss doch die Möglichkeit geben, dass auf aktuelle Vorfälle reagiert werden kann. Wenn eine Festlegung erfolgt, welcher Minister es sein soll, dann nur mit relativ kurzem Vorlauf. Der Vorschlag der FDP, 25 % sollen ausreichen, jemanden zu holen, geht mit Sicherheit nicht.

Ein Wort noch zur Begleitung, Vorbereitung und Nachbereitung der Sitzungen des Europäischen Rates. Es ist eine sehr gute Idee, dass auch das Thema Europapolitik spektakulärer dargestellt wird. Ich möchte aber darauf hinweisen, dass im Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union schon sehr detaillierte Regelungen über schriftliche und mündliche Informationen enthalten sind. Man muss aufpassen, dass nicht ein Parallelinstrument eingeführt wird für eine Materie, die bereits andernorts geregelt ist. Kurz und gut, man



sollte die Regierung, die ja offensichtlich guten Willen gezeigt hat, beim Wort nehmen und nach einer konsensualen Regelung suchen, die nicht auf Artikel 43 GG zu stützen ist. Es ist guter parlamentarischer Brauch, dass man sich darauf einigt, wie man mit einander verfahren will. Danke schön.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank, Herr Professor Morlok. Wir kommen jetzt zur Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Michael Sachs von der Universität zu Köln.

**SV Prof. Dr. Michael Sachs:** Vielen Dank. Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete. Von mir nur die folgenden Punkte zur Verfassungsmäßigkeit der Vorschläge:

1. Der Deutsche Bundestag kann durch Regelungen seiner nur intern wirksamen Geschäftsordnung grundsätzlich keine Pflichten der Bundesregierung oder ihrer Mitglieder begründen, jedenfalls keine zur Anwesenheit. Da Artikel 43 Absatz 1 GG selbst die Grundlage dafür schafft, dass der Bundestag die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern verlangen kann, kann die Geschäftsordnung für diese keine weitergehenden Pflichten begründen.

2. Regierungsmitglieder, deren Anwesenheit der Bundestag nach Artikel 43 Absatz 1 GG verlangt hat, sind nicht verpflichtet, dann im Bundestag Rede und Antwort zu stehen. Dies wird zwar noch verbreitet angenommen, doch ist inzwischen klar, dass sich die Fragerechte des Bundestages und seiner Abgeordneten mit den zugehörigen Antwortpflichten der Bundesregierung allein aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG und Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG ergeben und nicht aus Artikel 43 GG, der übrigens damit auch nicht vermischt wird. Im Übrigen wäre Rede- und Antwort-stehen nicht mit Antwortpflichten gleich zu setzen. Artikel 43 GG ist auch als Pflicht zu bloßer Anwesenheit keineswegs sinnlos. Es schafft vielmehr die Gelegenheit, das zitierte Regierungsmitglied mit unangenehmen Auffassungen aus dem Parlament zu konfrontieren. Das Regierungsmitglied wird meist auch ohne entsprechende Rechtspflicht auf Grund von Artikel 43 Absatz 2 Satz 2 GG Stellung nehmen. Andernfalls muss es selbst ggf. nachteilige politische Konsequenzen tragen. Das allgemeine Fragerecht des Parlaments und seiner Abgeordneten wird nicht berührt. Es richtet sich von vornherein nicht gegen einzelne Regierungsmitglieder, sondern gegen die Bundesregierung mit ihrem Beamtenapparat. Es lässt der Bundesregierung Raum

dafür, eine umfassende Antwort zu erarbeiten und begründet grundsätzlich keine spontanen Reaktionspflichten anwesender Regierungsmitglieder. Warum eine Ausübung des Zitierrechts durch Mehrheitsbeschluss des Bundestages, trotz der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Wurzeln, weiterreichende Rechtsfolgen für den einzelnen Abgeordneten bewirken sollte, leuchtet nicht ein.

3. Das Zitierrecht des Bundestages nach Artikel 43 Absatz 1 GG kann nicht durch eine allgemein für die Legislaturperiode geltende, alle Regierungsmitglieder erfassende Regelung in seiner Geschäftsordnung ohne Bezug auf bestimmte Beratungsgegenstände ausgeübt werden. Das Zitierrecht wurde bislang wohl allgemein dahin verstanden, dass es stets mit Bezug auf einen bestimmten Beratungsgegenstand auszuüben ist. Ohne einen solchen konkreten Anlass die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern, gar von allen zugleich, zu verlangen, wird deren verfassungsrechtlicher Stellung als Teil eines anderen selbständigen Verfassungsorgans nicht gerecht. Eine Pflicht der Bundeskanzlerin und der übrigen Kabinettsmitglieder zur Anwesenheit bei Befragungen der Bundesregierung und zur Beantwortung dort gestellter Fragen kann daher auch nicht schon nach bestehendem Geschäftsordnungsrecht bestehen. Die Geschäftsordnung kann die Regierungsmitglieder nicht verpflichten. Eine Zitierung nach Artikel 43 Absatz 1 GG hat keine Verpflichtung zur Folge, von Abgeordneten gestellte Fragen zu beantworten. Der bestehenden Geschäftsordnung ist nichts anderes zu entnehmen. Allein Nr. 7 Absatz 1 der Anlage 7 GO-BT spricht davon, dass grundsätzlich angesprochene Mitglieder der Bundesregierung antworten. Im Übrigen geht es nur um die Befragung der Bundesregierung als Gesamtorgan. Dementsprechend sind die Regeln zur Befragung der Bundesregierung, seit sie 1990 in die Geschäftsordnung aufgenommen worden sind, auch stets verstanden und gehandhabt worden. Sie waren ersichtlich von Anfang an so gemeint und mussten nicht etwa durch die Praxis korrigiert werden. Vielen Dank.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank, Herr Prof. Dr. Sachs. Jetzt kommen wir zu Ihnen, Herr Prof. Dr. Christoph Schönberger, ja schon mehrmals erwähnt. Wir sind gespannt auf Ihre Ausführungen. Herr Prof. Dr. Christoph Schönberger ist von der Universität Konstanz. Sie haben das Wort.



**SV Prof. Dr. Christoph Schönberger:** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich will vielleicht eingangs auch auf das allgemeine Problem eingehen, bevor ich zu den verfassungsrechtlichen Spezialfragen etwas sage. Die Regierungsbefragung ist ja doch das große Schmerzenskind des Deutschen Bundestages. Ich glaube, das kann man ohne Übertreibung sagen. Sie erfreut sich keinerlei positiven Wiederhalls. Herr Lammert hat das im Bundestag unter Beifall aller Fraktionen damals gesagt. Er hat nicht gesagt, das Schmerzenskind, aber er hätte es sagen können. Ich finde, das ist verbunden mit dem allgemein zu beklagenden Aufmerksamkeitsverlust für den Bundestag, der auch von Abgeordneten immer wieder beklagt wird. Und meine Beobachtung aus der langen Geschichte oder langen Schmerzensgeschichte der Regierungsbefragung ist, dass wir ein grundsätzliches Dauerproblem haben, nämlich das grundsätzliche Dauerproblem, das insbesondere bei den jeweiligen Regierungsfractionen, unabhängig von politischer Couleur, existiert. Die Regierungsfractionen möchten im Grunde eine Befragung der Bundesregierung eher simulieren als dass sie sie ernsthaft sozusagen ins Auge fassen. Und diese Schwierigkeit zieht sich durch die ganzen Befragungen durch.

Ich glaube, der verfassungsrechtliche Kern des Problems ist in der Tat die Frage, ob der Bundestag die Bundesregierung zur Anwesenheit verpflichten kann. Denn ich glaube, es besteht überhaupt kein Zweifel daran, dass nur, wenn Mitglieder der Bundesregierung in der Regierungsbefragung regelmäßig anwesend sind, sie die hinreichende öffentliche Aufmerksamkeit findet. Ich glaube, es gibt niemanden, der das Gegenteil vertritt. Also ist die Frage: Gibt es eine Pflicht der Mitglieder der Bundesregierung zur Anwesenheit? Denn nur so wird die kommunikative Funktion tatsächlich erreicht werden. Nun ist die Zentralnorm dafür im Grundgesetz der Artikel 43 Absatz 1 GG. Artikel 43 Absatz 1 GG ist die Norm, die den persönlichen Kontakt zwischen Parlament und Regierung regelt. Wir haben keine andere. Und dort geht es letztlich um die Geltendmachung der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung. Die unmittelbare persönliche Beantwortung einer Frage durch ein Regierungsmitglied macht ihre Verantwortlichkeit im Plenum sichtbar. Das ist der eigentliche Sinn des Artikel 43 Absatz 1 GG. Nun ist die konkrete Handhabung selbstverständlich nicht im Grundgesetz abschließend geregelt. Dieses muss der Bundestag in seiner Geschäftsordnung konkret ausgestalten, was er in einzelnen

Regelungen ja auch tut. Das Zitierrecht ist angewiesen auf die Ausgestaltung im Geschäftsordnungsrecht. Das bedeutet aber nicht, dass der Bundestag nicht alle Regierungsmitglieder gleichzeitig zitieren kann. Dieses wird ja auch von Einigen, die hier eine andere Auffassung haben als ich, grundsätzlich nicht bestritten. Zum Beispiel Herr Gärditz sagt auch, man kann die ganze Regierung zitieren. Dann ist die weitere Frage, kann man denn die ganze Regierung nicht nur einmal zitieren, kann sich man ein Format vorstellen, in dem die ganze Regierung regelmäßig im Bundestag Rede und Antwort zu stehen hat. Ich sage, das ist aus Artikel 43 Absatz 1 GG ohne weiteres möglich.

Der Einwand, der dann kommt, ist immer zu sagen, das Zitierrecht sei eine Regel für Einzel- und Ausnahmefälle. Es habe eine so genannte Reservfunktion. Ich habe das bei der Lektüre des Textes des Grundgesetzes nicht erkennen können. Dort steht, dass der Bundestag die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung verlangen kann. Die Interpretation der Kollegen läuft auf eine Regelung hinaus, die ungefähr heißen würde, der Bundestag kann aus besonderem Anlass ausnahmsweise die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung verlangen. Das steht im Grundgesetz nicht drin. Die Frage ist, würde ich sagen, eher umgekehrt. Warum sollte denn Artikel 43 GG dem Bundestag die Einführung neuer Kontrollformate mit Anwesenheitspflichten von Regierungsmitgliedern verwehren? Was soll dagegen sprechen? Und diese Frage wird nicht beantwortet, wenn man einfach sagt, das ist eine Regelung für Einzelfälle. Das ist eine pure Behauptung, die nicht vom Text des Grundgesetzes gedeckt wird.

Selbstverständlich ist es richtig zu sagen, unsere bisherige Praxis ist in der Regel die Einzelfallzitierung von Regierungsmitgliedern. Dass diese Praxis das Verfassungsrecht in seiner Auslegung bestimmen soll, scheint mir eine kühne Behauptung zu sein. Es gibt also überhaupt keinen Anlass anzunehmen, dass wir nicht auf Grund von Artikel 43 GG eine Regierungsbefragung auch abstrakt-generell einrichten können. Die Grenze liegt, darauf hat Herr Sachs schon hingewiesen, in der Funktionsfähigkeit der Bundesregierung. Sie liegt in der Verfassungsorgan-treue, die zwischen Parlament und Regierung selbstverständlich beachtet werden muss. Dass die Einrichtung einer regelmäßigen Regierungsbefragung von einer Stunde in Sitzungswochen gegen die Verfassungsorgan-treue verstoßen würde, behauptet,



glaube ich, auch niemand von den Kollegen, die Artikel 43 GG in diesem Zusammenhang kritischer gegenüberstehen. Insofern sehe ich eigentlich nicht, warum das nicht auf Artikel 43 GG gestützt werden kann. Es kann auch durch das Geschäftsordnungsrecht realisiert werden. Das ist eine Möglichkeit zur Regelung, die der Bundestag hat.

Der Bundestag braucht Mut, das zu machen. Er braucht insbesondere Mut in seinen Regierungsfraktionen. Leider ist der Mut bei Regierungsfraktionen sozusagen aus der alten Erfahrung der Geschichte der Regierungsbefragung häufig nicht so groß. Ich würde Sie ermutigen, hier etwas mutiger zu sein. Das kommt dem ganzen Bundestag zugute. Vielen Dank.

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank, Herr Professor Schönberger. Wir kommen jetzt zu Ihnen, Herr Prof. Dr. Wolfgang Zeh. Vielen sind Sie noch als Bundestagsdirektor bekannt. Sie haben das Wort.

**SV Prof. Dr. Wolfgang Zeh:** Herr Vorsitzender, verehrte Abgeordnete, meine Damen und Herren. Ich will vorausschicken: wenn das neue Format der Regierungsbefragung dadurch erzeugt werden soll, dass man juristisch alles durchkämpft, dann ist es schon vorbei. Dann wird es gar nicht funktionieren.

Es kommt also darauf an, jenseits der juristischen Aspekte, die es gibt - ich werde auch gleich ein paar nennen - festzustellen und herauszuarbeiten, ob es einen Konsens gibt, wie von jeder Seite dargeboten, etwas Neues zu machen und etwas zu tun, was die Position des Bundestages gerade auch im Verhältnis zur Regierung schärfer profiliert. Ich meine von der juristischen Seite her, dass der Artikel 43 Absatz 1 GG als Grundlage genügt, wenn man ihn so versteht, dass das Zitierrecht in der vorgesehenen Form sozusagen zweistufig ausgeübt wird. Es wird zunächst auf den Artikel 43 GG interpretierend verwiesen. Die Regelung heißt in der Tat nicht „kann gelegentlich mal ein Mitglied zitieren“, sondern es heißt kann „die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung verlangen“. Das kann natürlich nicht bedeuten, dass zu jeder Regierungsbefragung, in jeder Sitzungswoche am Mittwoch die gesamte Regierung aufmarschieren müsste. Das kann man weder erzwingen, noch würde man dieses wollen und es ist ja auch nicht sinnvoll. Aber die vermisste Konkreti-

sierung auf einen Sachpunkt, die ist dadurch gegeben, dass man am Mittwoch die Regierungsbefragung hat.

Jetzt kommt es darauf an, dass man nicht jahrelang oder monatelang vorher vorgibt, was in der Regierungsbefragung stattfinden soll. Wie auch bei allen anderen Beziehungen zwischen Parlament und Regierung sollte im Ältestenrat etwa zwei Sitzungswochen zuvor festgelegt werden, was in der kommenden Regierungsbefragung stattfinden soll. Da kann dann auch Europa thematisiert werden, weil es beispielsweise eine Sitzung des EU-Rates gegeben hat. Dazu kann dann die kommende Regierungsbefragung, genauso wie zu allen anderen sich aktuell für das Parlament aufdrängenden Punkten, stattfinden. Das spricht schon gegen die vorherige Sortierung der Regierungsbefragung nach Fachgebieten. Es hat keinen Zweck zu sagen, wenn es gerade irgendwo brennt, jetzt ist aber diese Woche der Agrarminister dran und deshalb können wir in der Regierungsbefragung nichts zu dem aktuellen Thema sagen. Das geht nicht, das zerstört den Grundgedanken der Regierungsbefragung.

Nochmal zu juristischen Fragen. Ich bin insgesamt der Meinung, dass die vorgelegten Konzepte, sowohl der Entwurf der Beschlussempfehlung auf Grundlage der Vorschläge der Koalition, wie auch die Alternativen alle verfassungsrechtlich gedeckt sind. Ich sehe keine Notwendigkeit, im Verfassungsrecht oder durch einfache Gesetze noch etwas vorzukehren. Das ergibt sich aus der zweistufigen Ausübung des Zitierrechts, einmal durch die Grundsatzentscheidung und zum Zweiten durch die Vereinbarung und eben auch die Forderung, jeden Mittwoch den betreffenden Minister dabei zu haben. Normalerweise werden das ein oder zwei Minister sein.

Zur Frage, ob die Parlamentarischen Staatssekretäre in die Regierungsbefragung einrücken können. Ich denke, die Mitwirkungspflicht, wenn sie auf Artikel 43 GG gestützt wird, erfasst nur die Regierungsmitglieder gemäß Artikel 62 GG. Die Parlamentarischen Staatssekretäre gehören dazu nicht. Sie können nicht selbständig und freihändig an der Regierungsbefragung teilnehmen. Dies folgt auch aus Artikel 43 Absatz 2 GG mit dem Anwesenheitsrecht der Parlamentarischen Staatssekretäre als Beauftragte. Dort heißt es ja, die Regierung muss jederzeit gehört werden, sie hat Zutritt zu den Sitzungen des Bundestages. Da könnte man auf die Idee kommen, die Mitwirkung



der Parlamentarischen Staatssekretäre, wie hier vorgesehen, könnte auf Artikel 43 Absatz 2 GG gestützt werden. Ich bin nicht der Meinung, dass das geht, weil Parlamentarische Staatssekretäre eben nicht unter das Zitierrecht und dann auch nicht unter die selbständige Anwesenheit der Minister fallen. Soweit es um das Anwesenheitsrecht und um das Rederecht geht, müssen sie als Beauftragte gelten. Daraus würde ich ableiten, dass sie dann, wenn sie in der Regierungsbefragung anstelle eines Ministers die Antworten geben sollen oder die Diskussion führen sollen, einen Auftrag ihres Ministers brauchen. Denn die Parlamentarischen Staatssekretäre sind nach dem Gesetz über ihre Rechtsstellung dem jeweiligen Minister beigegeben. Sie können damit nicht wie ein Minister agieren. Das scheint mir eine gewisse Einschränkung zu sein, aber es verhindert nicht, dass sie in der Regierungsbefragung tätig sein können, und dass sie die Mitwirkungspflicht übernehmen können, wenn sie den Auftrag erhalten.

Noch eine Bemerkung zu einem Punkt, der noch nicht angesprochen worden ist. Es geht um die Frage, ob tatsächlich die Anwesenheitspflicht oder die Forderung an die Kanzlerin auf drei Befragungen im Jahr beschränkt werden sollte. Ich stelle mir vor, dass die Sache dann uninteressant werden könnte. Vielleicht sogar etwas komisch. Ich denke mir, dass eine Befragung der Bundeskanzlerin kurz vor Weihnachten so wirken kann, dass es noch eine Art Äußerung der Bundeskanzlerin mit ein paar Bemerkungen und ein paar Rückfragen gibt und dann die Wünsche für die Weihnachtspause kommen: alles Gute und erholen Sie sich gut. Das ist ein Format, aus dem sich nicht die Vorstellung entwickeln lässt, dass das Parlament durch seine Debatte spürbar und nachvollziehbar auf die Regierungsprogrammatische einwirkt. Man kann dann wahrscheinlich sagen, schauen Sie sich Ihre Bilanz im letzten Jahr an. Das ist uninteressant und das gleiche gilt für eine Entlassung des Parlaments in die Sommerferien, wenn kurz vor der Sommerpause eine Befragung der Kanzlerin durchgeführt wird. Beide Termine halte ich nicht für geeignet. Am gescheitesten wäre es, wenn die Zahl der Termine nicht festgelegt wird. Man kann sich dann intern – muss man sowieso – auch terminlich verständigen. Bisher gab es ja auch schon zwei Mal eine Befragung mit der Kanzlerin. Natürlich kann man nicht jemandem, der international tätig ist, aus Indien zurückrufen, um in die Regierungsbefragung zu kommen. Aber das kann vorher abgestimmt werden. Das wird immer so gemacht

und man macht es bei vielen anderen Aktivitäten des Alltags ganz genauso. Sofern man glaubt, dass die Regierung unkooperativ sein könnte, könnte auf andere Möglichkeiten zurückgegriffen werden.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Lassen Sie den Abgeordneten noch Zeit für ihre Fragen übrig. Die Zeit für das Statement ist schon verstrichen.

**SV Prof. Dr. Wolfgang Zeh:** Also Schluss an der Stelle. Herzlichen Dank.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank, Herr Professor Zeh. Ich denke, wir werden auf einzelne Aspekte noch zurückkommen. Ganz herzlichen Dank auch an alle anderen Sachverständigen. Wir würden jetzt in die Fragerunde einsteigen. Ich frage die einzelnen Fraktionen der Stärke nach ihren Fragen ab. Wir würden dann in dieser Reihenfolge die erste Fragerunde beginnen und bei der Beantwortung der Fragen mit Frau von Achenbach anfangen. In der zweiten Fragerunde würden wir bei der Beantwortung der Fragen mit Professor Zeh beginnen. Wir wollen hier möglichst alles gerecht machen. Ich frage jetzt zunächst die CDU/CSU-Fraktion, ob es Fragen gibt. Herr Kollege Schnieder stellt die ersten Fragen für die CDU/CSU-Fraktion.

Abg. **Patrick Schnieder** (CDU/CSU): Vielen Dank. Zunächst Ihnen allen herzlichen Dank auch für die umfangreichen Ausarbeitungen, die wir zugeschickt bekommen haben, mit durchaus sehr interessanten Erwägungen und auch kontroversem Sachstand. Das haben wir jetzt in den pointierten Zusammenfassungen noch einmal gehört. Mich interessiert die Frage nach der Rechtsgrundlage und damit zusammenhängend auch der Reichweite der Regelungsgewalt. Deshalb würde ich gerne Herrn Professor Gärditz und Frau Professor Kaufhold noch einmal die Frage nach der Rechtsgrundlage und daraus folgend der Regelungsgewalt durch Geschäftsordnungsrecht stellen. Insbesondere das Verhältnis von Artikel 38 Absatz 1 GG auf der einen und Artikel 43 Absatz 1 GG auf der anderen Seite bitte ich noch einmal differenziert im Hinblick auf die Anwesenheit der Bundesregierung und die Vertretung durch Parlamentarische Staatssekretäre in der Regierungsbefragung außerhalb des Zitierrechts darzustellen.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Für die Fraktion der SPD habe ich



gerade gesehen, dass Herr Dr. Bartke die Fragen stellen wird.

Abg. **Dr. Matthias Bartke** (SPD): Vielen Dank Herr Vorsitzender. Vielen Dank auch für diese teilweise wirklich außerordentlich spannenden Ausführungen, die Sie eben zum Eingang der Sitzung gemacht haben. Ich habe zwei Fragen. Die erste geht an Professor Morlok. Das ist die Frage, welchen Gestaltungsspielraum der Bundestag insgesamt bei der Ausgestaltung der Fragestunde und der Regierungsbefragung besitzt. Und die zweite Frage geht an Professor Zeh. Der eben schon zitierte frühere Bundestagspräsident Norbert Lammert hat die Fragestunde als politisch sinnlos bagatellisiert. Welche Bedeutung kommt ihr zu und wie bewerten Sie den Vorschlag, die Fragestunde völlig abzuschaffen?

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Für die AfD-Fraktion wird der Kollege Seitz Fragen stellen.

Abg. **Thomas Seitz** (AfD): Ich habe nur eine Frage und bitte um die Beantwortung durch Herrn Prof. Dr. Sachs und Herrn Prof. Dr. Gärditz. Meine Frage bezieht sich auf die Ausführungen von Frau Prof. Dr. Kaufhold. Sie hat als Einzige von den Sachverständigen, die den Artikel 43 GG nicht als Grundlage ansehen, um Mitglieder der Regierung verpflichten zu können, bei der Regierungsbefragung im Parlament zu erscheinen, eine Alternative vorgeschlagen. Sie vertritt die Auffassung, dass wir keine Grundgesetzänderung brauchen, sondern es durch einfaches Parlamentsgesetz möglich ist, die Regierung oder Teile hiervon zum Erscheinen im Parlament zu verpflichten. Das setzt voraus, dass man Artikel 43 GG in der Tat nur eine Reservefunktion zu schreibt und hiermit keine Sperrwirkung verbunden ist, um dann auf einfach gesetzlicher Ebene weitere Regelungen zu schaffen. Wie ist Ihre Position zu dieser Fragestellung?

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Für die Fraktion der FDP stellt Herr Kollege Dr. Buschmann jetzt seine Fragen.

Abg. **Dr. Marco Buschmann** (FDP): Vielen Dank. Ich habe eine erste Frage. Mir scheint die Debatte um die Qualität Geschäftsordnungsbeschluss oder nicht relativ fruchtlos zu sein. Nur weil Geschäftsordnung über dem Beschluss steht, muss nicht alles Geschäftsordnungsrecht sein, was drin steht. Man könnte also auch von einer gemischten Gattung ausgehen. Deshalb scheint mir der Kern zu sein, ob

eben das Zitierrecht abstrakt-generell oder konkret-individuell ausgeübt werden kann oder jeweils muss. Und da möchte ich gerne noch einmal Herrn Professor Möllers Gelegenheit geben, auszuführen, warum er denn der Meinung ist, dass wir in der Geschäftsordnung auf der Basis von Artikel 43 Absatz 1 GG eine Verpflichtung der Bundesregierung etablieren können.

Meine zweite Frage geht an Frau Professor Kaufhold. Die anwaltliche Vorsicht würde es ja gebieten, Ihrem Vorschlag zu folgen, weil Sie sagen, jenseits jeden Streits sei auf der Basis eines einfachen Gesetzes jedenfalls eine solche Verpflichtung möglich. Sie haben gleichzeitig aber aus Artikel 43 Absatz 1 GG Beschränkungen dieser gesetzgeberischen Befugnis abgeleitet. Sie haben ausgeführt, dass die gesetzliche Verpflichtung jedenfalls hinter Artikel 43 Absatz 1 GG zurück bleiben müsse. Sie sind dabei automatisch und abweichend vom Wortlaut davon ausgegangen, dass man in den Wortlaut eben diese sehr enge Lesart, die ja Professor Schönberger kritisiert hat, hineinlesen müsse. Deshalb möchte ich Sie fragen, ob das auch beispielsweise für die Ausgestaltung als Minderheitenrecht gelten würde? Ein solcher Vorschlag liegt ja auf dem Tisch, dass die abstrakt-generelle Ausgestaltung des Zitierrechts möglicherweise auch als Minderheitenrecht ausgestaltet werden könne. Herr Professor Morlok hat bezweifelt, dass das zulässig sei. Dazu würde mich Ihre Meinung interessieren, ob dieses auf der Basis eines einfachen Parlamentsgesetzes gleichwohl doch möglich sein könnte?

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Jetzt schaue ich zur Fraktion DIE LINKE. und gebe Herrn Kollegen Straetmanns das Wort.

Abg. **Friedrich Straetmanns** (DIE LINKE.): Vielen Dank an alle Sachverständigen für die wirklich sehr interessanten Ausführungen. Wenn wir die Debatte oder diese Anhörung unter eine Überschrift stellen müssten, dann sicherlich unter die Begriffe „Sichtbare Demokratie und Transparenz“ und vielleicht „Oppositionsrechte“. Ich hätte zwei Fragen in diesem Zusammenhang an Frau Professor Jelena von Achenbach.

Erste Frage: Könnten Sie nochmal aus Ihrer Sicht erläutern, warum die persönliche Anwesenheit der Regierungsmitglieder sehr wichtig ist? Und die zweite Frage, die auch an Sie geht. Dazu will ich sagen,



wenn die Koalition den Regierungsmitgliedern zugeht, sich weitestgehend Rede und Antwort im Parlament bei einer Befragung zu entziehen, welche Wirkung hätte das denn auf die Möglichkeiten effektiver Regierungskontrolle durch die Opposition. Wie bewerten Sie das? Danke.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Und nun für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Kollegin Haßelmann.

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank Herr Vorsitzender und vielen Dank meine Damen und Herren, für Ihre Ausführungen. Ich komme gerade aus der Regierungsbefragung im Plenum und möchte Sie alle sehr herzlich einladen, an einer Regierungsbefragung am Mittwoch um 13.00 Uhr teilzunehmen, damit Anspruch und Wirklichkeit sowie verfassungsrechtliche Einordnung stärker in Einklang mit einander stehen. Sie hätten was erlebt. Wir haben heute über sechs bis sieben Geschäftsbereiche Befragungen gehabt. In der Regierungsbefragung war eine Ministerin anwesend, ansonsten lediglich Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Der Bundestagspräsident hat zwei Mal angedroht, die Sitzung zu unterbrechen, was auch ein Novum war, weil die Ministerin Fragen an die Parlamentarischen Staatssekretäre zur Beantwortung abgegeben hat, was wie ich finde, kein Problem ist bei sechs bis sieben verschiedenen Geschäftsbereichen. Aber dann gab es auf der Regierungsbank zwischen den Parlamentarischen Staatssekretären keine Einigung, wer die Fragen zu beantworten habe. Deshalb gab es heute zwei Mal die Aufforderung von Bundestagspräsident Schäuble, sich jetzt entweder sofort zu einigen oder er werde mit einer Sitzungsunterbrechung reagieren. Dies ist nur kleiner Eindruck aus der Lebenswirklichkeit einer Parlamentarierin.

Meine Fragen. Ich bin Ihnen dankbar, Herr Professor Schönberger und Herr Professor Möllers für die grundsätzliche Einordnung des Themas. Das zielt natürlich auf meine realen Erfahrungen jeden Mittwoch ab. Ich möchte Sie beide konkret fragen, wie Sie den Vorschlag der Regierungsfaktionen bewerten, über Monate im Voraus die Reihung und Themensetzung der Regierungsbefragung – Herr Professor Zeh, Sie hatten sich dazu schon geäußert – starr festzulegen, ähnlich wie bei der Fragestunde. Der Anspruch an uns ist ja der, die Regierungsbefragung eigentlich lebendiger zu machen. Und das Zweite:

Können Sie noch einmal ganz grundsätzlich zu dem Spannungsfeld Parlamentarische Staatssekretäre und Minister im Zusammenhang mit Artikel 43 Absatz 1 GG Bezug nehmen.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Soweit die erste Fragerunde. Jetzt kommen wir zur Beantwortung der Fragen und fangen an mit Frau Professor von Achenbach. An Sie wurden zwei Fragen vom Abgeordneten Straetmanns gerichtet.

**SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach:** Ja, vielen Dank für die Möglichkeit, hier nochmal nachzulegen. Der erste Punkt ist die persönliche Anwesenheit. Warum ist die persönliche Anwesenheit der Ministerinnen und Minister und der Kanzlerin so relevant? Das hat mehrere Aspekte:

1. Ich beharre auch noch einmal darauf, Artikel 43 Absatz 1 GG ist die richtige Rechtsgrundlage für die Regierungsbefragung und ihrer Ausgestaltung in der Geschäftsordnung. Da steht was von den Regierungsmitgliedern drin. Um dieses noch einmal einzuschleifen, wenn Sie über Artikel 43 nachdenken, schauen Sie auch in den Absatz 2 dieser Verfassungsnorm. Absatz 1 und Absatz 2 sind in gewisser Weise spiegelbildlich zueinander. Das bedeutet auch, die Mitglieder der Bundesregierung haben ein Recht im Parlament und in den Ausschüssen zu sein. Sie müssen auch nicht sagen, wir haben ein besonderes Interesse an dem Thema XY. Sie müssen keine Ausnahmekonstellation darlegen und müssen nicht sagen, wir möchten zu einem bestimmten Geschäftsordnungspunkt jetzt aber unbedingt dabei sein. Warum soll das in Artikel 43 Absatz 1 GG anders sein. In Absatz 1 steht etwas von den Mitgliedern der Bundesregierung. Artikel 62 GG ist hier ja auch schon erwähnt worden. Und dann kommen noch mehrere andere verfassungsrechtliche Aspekte dazu, die für eine persönliche Anwesenheitspflicht nach Artikel 43 GG sprechen.

2. Es geht auch um die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages, die im Grundgesetz verankert ist. Diese ist eben auch eine zentrale Frage des Parlamentarismus. Wir möchten eine öffentlichkeitswirksame Form des Parlamentarismus und keine technokratische. Wir möchten auch keine, die so langweilig ist, dass die Leute lieber im Fernsehen Talkshows schauen. Die Öffentlichkeitsfunktion ist dann besonders verwirklicht, wenn der Bundestag ein spannendes politisches Ereignis und eine Konfrontation mit



der Regierung, mit den Ministerinnen und Ministern bietet sowie eine personalisierte Abbildung des Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung bildet. Deswegen sind bezüglich der Anwesenheit der Ministerinnen und Minister und der Kanzlerin auch die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages und die Frage der effektiven Oppositionsrechte betroffen. Das Grundgesetz enthält, das Bundesverfassungsgericht hat das im Jahr 2016 klargestellt, einen Grundsatz der effektiven Opposition. Auch ein Mehrheitsrecht im Bundestag schließt nicht aus, dass es nicht auch der Opposition dient. Der Bundestag ist nie nur die Mehrheit und er ist nie nur die Regierungsfraktion. Insoweit dient Artikel 43 GG einer effektiven Opposition. Denn die Opposition kann sich eben dann besonders klar als mögliche Alternative zur Regierung präsentieren, wenn eine persönliche und direkte Konfrontation und Auseinandersetzung mit den Regierungsmitgliedern stattfindet. Es ist im Interesse aller Fraktionen, dass Offenheit und Wahrnehmbarkeit des politischen Wettbewerbs sichtbar und effektiv sind. Das gilt gerade auch in der Krise des Parlamentarismus, die so viel beschworen wird, und auch angesichts des Populismus. Deswegen plädiere ich für die Unvertretbarkeit der Ministerinnen und Minister und der Kanzlerin in der Regierungsbefragung.

Der Grundsatz der Opposition ist auch dann besonders beeinträchtigt, wenn die ganze Agenda der Regierungsbefragung letztlich von der Regierung festgelegt wird. Wenn die Regierung bestimmt, welche Themen behandelt werden und wenn noch vorab festgelegt werden würde, welche Ressorts überhaupt durch Ministerinnen und Minister vertreten sind. Dann hat insbesondere die Opposition nicht die Möglichkeit, die Regierungsmitglieder persönlich mit aktuellen, im öffentlichen Interesse stehenden Fragen zu konfrontieren. Wenn die Regierungsmitglieder nicht persönlich verfügbar sind, dann ist die ganze Regierungsbefragung für die Öffentlichkeit schlichtweg uninteressant. Die Befragung mit Parlamentarischen Staatssekretären ist nicht dasselbe. Die Verantwortlichkeit gegenüber Öffentlichkeit und Parlament, die an Regierungsmitglieder anknüpft, ist eben eine höchst persönliche. Und Opposition funktioniert dann besonders gut, wenn politische Konfrontation und Interaktion mit dem Regierungspersonal stattfindet.

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Wir haben zwar keine Uhr mitlaufen lassen, aber damit

die Interaktion auch hier stattfindet, müssten Sie zum Schluss kommen.

**SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach:** Insofern, denken Sie auch an die Oppositionsrechte und denken Sie nicht nur, dass Opposition ein instrumentelles politisches Recht ist, das dem politischen Gegner nutzt. Sie sind alle potentiell Fraktionen der Opposition. Es geht hier nicht nur um politische Machtfragen, sondern es geht um die Wirksamkeit des Parlamentarismus. Vielen Dank.

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg:** Ganz herzlichen Dank. Jetzt kommen wir zu Ihnen Herr Professor Gärditz. Zwei Fragen habe ich mir notiert von den Kollegen Schnieder und Seitz.

**SV Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz:** Jawohl. Die erste Frage zielte noch einmal auf die Regelungsgewalt der Geschäftsordnung und deren Reichweite. Ich bin weiterhin, wie die meisten wohl hier, davon überzeugt, dass die Geschäftsordnung nach Artikel 40 Absatz 1 GG eine besondere Regelung des Binnenrechts ist. Das ist auch kein überkommener Bestand aus dem Spätkonstitutionalismus.

Gegen andere Auffassungen sprechen mehrere Gründe. Angefangen ganz simpel dogmatisch von der Systematik her, regelt Artikel 40 GG nun mal auch Fragen des Hausrechts des Bundestagspräsidenten und damit Gegenstände, die einen begrenzten funktionalen Bereich betreffen. Zweitens: in der historischen Betrachtung hat die Diskussion, wie weit die Regelungen der Geschäftsordnung gehen, erst unter der Weimarer Reichsverfassung richtig angefangen und da war das Kaiserreich schon vorbei. Auch die allgemeine Differenz zwischen binnenrechtlichen Regelungen, die auf eine andere Legitimation und eine andere Funktion zugeschnitten sind, und allgemeinen Regelungen mit Außenrechtsrelevanz, ist etwas, das sich durch unsere Rechtsordnung zieht. Ich denke, dass das Grundgesetz mit dieser Sonderregelung des Geschäftsordnungsrechts in Artikel 40 Absatz 1 GG dieses sehr deutlich zum Ausdruck bringt. Das Geschäftsordnungsrecht wird vom Grundgesetz in Abgrenzung zum Parlamentsgesetz gesehen, was in den Artikeln 70 ff. GG geregelt wird. Diese Differenz können wir nicht unter den Tisch fallen lassen. Könnte mit der Geschäftsordnung jedwede Außenbeziehung und auch Interorganbeziehung geregelt werden, wäre ein Unterschied zum abstrakt-generellen Gesetz nicht mehr zu erken-



nen. Wir haben bis hinein in die Verkündungsdifferenzen, denk ich, diesbezüglich hinreichende Anhaltspunkte. Mit der Geschäftsordnung kommen wir an die Außenbeziehungen des Bundestages nicht heran. Das ist auch gar nicht so schlimm, weil wir für die Parlamentspraxis, und das hat Herr Zeh ja völlig zurecht gesagt, nicht aus der Rechtsschutzperspektive denken sollen, die völlig unrealistisch ist. Eine Parlamentsmehrheit verklagt nicht die Regierung im Organstreitverfahren. Es geht darum, dass Sie vernünftige Praktiken finden, mit denen das Parlament als Gesamtheit gut leben und eine lebendige Außerstellung institutionalisieren kann. Dieses sollten Sie regeln. Wenn Sie das in die Geschäftsordnung reinschreiben und sich darüber einig sind, dann wird sich die Regierung auch daran halten, egal, ob das jetzt verpflichtend ist oder nicht.

Zur zweiten Frage von Herrn Seitz: In der Tat, es wurde hier die Idee angesprochen, das Parlagengesetz als Rechtsform zu nutzen. Die ist neu, das hat nur Frau Kollegin Kaufhold eingeworfen und nun stellt sich die Folgefrage, gibt es irgendwie eine Sperrwirkung durch Artikel 43 GG. Ich meine, das ist nicht der Fall. Im Ergebnis wird man diesen Weg gehen können, den Frau Kaufhold vorgeschlagen hat. Dieses entspricht auch einer verbreiteten modernen Parlamentspraxis. Wir schauen ins Untersuchungsausschussrecht mit dem PUAG. Wir schauen in das Gesetz über Parlamentsbeteiligungen im Bereich von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Fragen, die wir früher als parlamentsinterne Akte verstanden haben, regeln wir heute relativ häufig durch ein Parlagengesetz. Das hängt auch damit zusammen, dass wir gerade den materiellen Gesetzesbegriff des Konstitutionalismus verabschiedet haben und heute auch andere Dinge in Gesetzen regeln als im 19. Jahrhundert. Da gehört meines Erachtens die Diskussion um ein Parlagengesetz dann richtigerweise hin. Die Möglichkeit besteht, dass wir durch Parlagengesetz Interorganbeziehungen ausgestalten. Dieses ist vielleicht auch der bessere Ort für eine Regelung. Dann nimmt man die Funktion der Regierungsbefragung, die Frau von Achenbach zutreffend beschrieben hat, dann geht es hier nicht um die Binneninformation des Parlaments, sondern um die Darstellung des Parlaments gegenüber der Öffentlichkeit. Es ist damit in irgendeiner Weise eine Außenfunktion verbunden, die dann im Parlagengesetz vielleicht besser aufgehoben ist als an einer Regelung, die auf den Binnenbereich zielt. Vielen Dank.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Frau Professor Kaufhold, ich habe zwei Fragen an Sie notiert. Eine Frage vom Kollegen Schnieder und eine zweite Frage war vom Kollegen Dr. Buschmann.

**SV Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold:** Vielen herzlichen Dank. Was die erste Frage vom Herrn Abgeordneten Schnieder betrifft, kann ich an das anschließen, was mein Vorredner gesagt hat. Geschäftsordnungsrecht ist autonomes Binnenrecht, das, um es mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts zu beantworten, zum Schutz vor Gängelung durch die Regierung bei der Regelung der eigenen Angelegenheiten gewährt wurde. Das ist die Funktion, das ist die Ratio. Der Bundestag soll für sich selber seine Verfahren regeln können. Das hat er in der Geschäftsordnung für die Ausgestaltung von Artikel 38 GG gemacht. Das hat er für die Nutzung von Artikel 43 GG gemacht. Das sind Vorgaben für das Verfahren, an die man sich als Bundestag selber bindet, die aber keine Außenwirkung entfalten gegenüber der Regierung. Es ist nicht möglich, über die Geschäftsordnung der Regierung ein bestimmtes Format für die Regierungsbefragung aufzuzwingen.

Herr Gärditz hat schon gesagt, dass es eine Reihe von Vorschriften gibt, die gerade in den Momenten, in denen es um Außenbeziehungen geht, auf das Instrument des Parlagengesetzes zurückgreifen. Also, neben den von Ihnen genannten Regelungen könnte man auch noch § 6 Bundesverfassungsgerichtsgesetz oder ähnliche Normen zitieren. Immer dann, wenn der Bundestag der Meinung ist, es geht um die Regelung der Beziehungen zu anderen Organen, dann wird eben nicht die Geschäftsordnung, sondern ein Parlagengesetz gewählt.

Vielleicht darf ich folgendes noch anfügen, weil Sie auch nach dem Verhältnis der Artikel 38 und 43 GG fragten. In der Geschäftsordnung ist nicht das Fragerecht als solches geregelt, sondern das Verfahren zur Ausübung des Fragerechts. Jetzt könnte sich der Bundestag überlegen, eine Regelung über die Ausübung oder das Verfahren zur Ausübung des Zitierrechts zu erlassen. Er kann aber eben nicht das Zitierrecht selbst mit der Geschäftsordnung ausüben. Das geht nicht. Um den Kollegen Schönberger zu antworten, der den Wortlaut des Artikel 43 GG für seine Position sehr stark gemacht hat und dann auch für viel Mut geworben hat. Mein Eindruck war, es war sehr mutig, den Wortlaut bei der Interpretation



der Verfassung so stark in den Vordergrund zu rücken. Ich finde, dass der Wortlaut nichts dazu sagt. Er sagt weder das eine noch das andere. Er sagt weder, dass es abstrakt-generell, noch dass es konkret im Einzelfall entschieden werden muss. Deshalb kann der Wortlaut uns nicht weiterhelfen. Sondern es geht nur über eine systematische Interpretation. Und eine systematische Interpretation und die Anordnung des Mehrheitsbeschlusses ist aus meiner Sicht ein deutliches Argument dafür, dass es sich um eine Reservefunktion und um ein Ausnahmerecht in einem parlamentarischen Regierungssystem handelt. Wenn wir über Wortlaut nachdenken, könnte man auch anfangen, die Fragerechte nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG zu bezweifeln. Das finde ich, ist ein nicht so starkes Argument. Auch zu sagen, es ist die einzige Norm, die den persönlichen Kontakt gestaltet, überzeugt mich nicht. Wenn man den nächsten Absatz liest, geht es auch um eine Norm, die den persönlichen Kontakt ausgestaltet, nur aus der anderen Richtung. Auch der 44 GG wäre eine Norm, die den Kontakt ausgestaltet. Das ist ein Argument, das aus meiner Sicht nicht trägt. Soweit die Regierungsbefragung in der Geschäftsordnung geregelt ist, so wie es jetzt ist, und sie als Ausgestaltung des Fragerechts und nicht von Artikel 43 GG gesehen wird, können sich Regierungsmitglieder durch Parlamentarische Staatssekretäre vertreten lassen. Das ist derzeit nach meinem Dafürhalten geltendes Recht. Es besteht derzeit keine Pflicht für Regierungsmitglieder, die sich aus dem § 106 Absatz 2 GO-BT ergäbe, persönlich zu erscheinen und persönlich Rede und Antwort zu stehen. Soviel zu der Frage von Herrn Schnieder.

Dann hatte mich Herr Buschmann gefragt, ob es wohl möglich wäre, in einem einfachen Parlagengesetz ein Recht auszugestalten, einzelne Minister oder die gesamte Regierung ins Parlament zu rufen und dieses Recht einer Minderheit zuzuerkennen. Wenn man dieses Recht in einem Parlagengesetz ausgestaltet, was dann bindend wäre, dann gilt es einen Ausgleich zu finden einerseits zwischen dem Wunsch nach effektiver Kontrolle, zur Rechenschaft ziehen und Antwortpflichten sowie andererseits der Gewaltenteilung und der Eigenständigkeit der Regierung. Dafür gibt es eine Reihe von Stellschrauben. Also zum Beispiel, wie häufig findet diese Regierungsbefragung statt. In welchem Umfang bestimmt wer, welche Themen Gegenstände der Regierungsbefragung sind. Eine Stellschraube könnte auch sein, wie hoch muss das Quorum sein, das entscheidet,

wann eine Ministerin oder ein Minister in den Bundestag gerufen wird. Ich meine, in diesem Gesamtkomplex von Variablen kann es auch möglich sein, dieses als Minderheitenrecht auszugestalten, wenn es kompensiert wird durch Zurücknahme an anderen Stellen. Man kann nicht einfach hingehen und für Minderheiten ein Zitierrecht in einem allgemeinen Parlagengesetz erlassen. Das ginge nicht. Aber, wenn man das Zitierrecht an anderen Stellen zurücknimmt und insgesamt ein Gleichgewicht findet zwischen den kollidierenden Interessen, denke ich, könnte das eine Variante sein. Ich formuliere deshalb etwas vorsichtig, könnte eine Variante sein, weil man sich einen konkreten Vorschlag anschauen müsste im Hinblick auf die Justierung der Stellschrauben. Vielen Dank.

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg (CDU/CSU):** Ganz herzlichen Dank. Jetzt kommen wir zu Herrn Professor Möllers. Wenn ich das richtig sehe, habe ich zwei Fragen. Einmal vom Kollegen Herr Dr. Buschmann und einmal von der Kollegin Frau Haßelmann.

**SV Prof. Dr. Christoph Möllers:** Ja, vielen Dank. Herr Dr. Buschmann hatte mich noch einmal nach der Auslegung des Artikels 43 GG gefragt. Und da würde ich das, was die Kollegin Kaufhold gesagt hat, noch einmal ein wenig in Frage stellen. So wie wir es lesen, haben wir hier eine Norm, die nicht sagt, ob sie über Einzelfälle oder allgemeine Fälle redet, und damit im Wortlaut nichts sagt. Das heißt also, da müsste man erst mal ein Argument finden, das sagt, dass eins von beiden ausgeschlossen ist, also auch allgemeine Fälle. Das Argument soll ein systematisches Argument sein, es wurde aber gar nicht genannt. Denn über das System, was eigentlich den Wortlaut einschränken sollte, habe ich nichts gehört. Erstmal ist die Norm eine Norm, die sachlich nicht beschränkt ist, also brauchen wir ein Argument dafür, sie sachlich zu beschränken. Die sachliche Beschränkung sehe ich nicht, und zwar weder im System noch im Wortlaut oder sonst irgendwo. Die Norm sagt einfach, dass die Mehrheit des Deutschen Bundestages Mitglieder der Bundesregierung herbeizitieren kann. Sie sagt nicht im Einzelfall und sie sagt auch nicht, nur generell, sondern sie sagt, sie können es. Alles Weitere entzieht sich dann meiner Auslegung.

Ich möchte doch noch ein Wort zur Geschäftsordnungsautonomie daran anschließen. Das Bundesverfassungsgericht sagt, die Geschäftsordnung dient der



effektiven Ausführung der parlamentarischen Aufgaben. Diese Aufgaben sind mit Blick auf den Bundestag, mit Blick auf die Bundesregierung, vielleicht doch noch etwas anders zu sehen als mit Blick auf Grundrechtsträger wie im parlamentarischen Untersuchungsausschussgesetz oder in anderen Beziehungen. Den Bundestag gibt es als Funktion gar nicht ohne die Regierung, die er kontrollieren muss, mit der er im Gesetzgebungsverfahren kooperiert, die er wählt und konstituiert. Die Aufgabe des Parlaments im parlamentarischen Regierungssystem ist eine, die auf die Regierung gerichtet ist. Konstruktiv durch Wahl und Konstitution der Regierung. Und sozusagen destruktiv durch Opposition und die Kontrolle. Sich vorzustellen, es gebe diese innere Aufgabe des Deutschen Bundestages, die was ganz anderes will als die Regierung und dass hierfür durch die künftige Geschäftsordnung ausgeführt werden würde, hat wenig mit dem parlamentarischen Regierungssystem zu tun.

Mit Blick auf die Fragen von Frau Habelmann möchte ich ganz kurz antworten. Das erste war im Grunde eine rhetorische Frage. Man kann die Vorstellung, dass über Monate hinweg die Inhalte und der Ablauf der Regierungsbefragung vorweg festgelegt werden, im Grunde nur als Ausdruck einer massiven Unsicherheit der Regierungsfractionen sehen. Das ist im Grunde eine Rückversicherung, die niemand ernst nimmt, die die Sache ritualisiert und die im gewissen Grad einen Verdacht des Publikums über die Artikulationsfähigkeit der Politik selbst verstärkt, indem er ihn positiviert. Ich wäre da tatsächlich sehr vorsichtig. Mit Blick auf den Status von Parlamentarischen Staatssekretären kann man viel sagen über politische Aufmerksamkeit. Man muss erstmal feststellen, Parlamentarische Staatssekretäre sind nicht Mitglieder der Bundesregierung. Fragen an die Bundesregierung werden nicht von der Bundesregierung beantwortet, wenn sie von Parlamentarischen Staatssekretären beantwortet werden. Das scheint mir erstmal so trivial wie folgenreich zu sein. Vielen Dank.

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Wir kommen zu Professor Morlok. Wenn ich das richtig sehe, haben Sie eine Frage von Herrn Dr. Bartke.

**SV Prof. Dr. Martin Morlok:** Die Gestaltungsspielräume sind sicher sehr weit und letztlich glaube ich,

kann man sagen, dass verfassungsrechtliche Schranken hier keine wesentliche Rolle spielen. Nehmen wir einmal die sicher bestehende verfassungsrechtliche Grenze der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Regierung. Keiner der Vorschläge, die hier im Raum stehen, tangiert dieses. Das ist eine theoretische Schranke. Wir haben natürlich bei der bestehenden Regelung, und ich halte daran fest, die Tatsache oder die Rechtsauffassung, dass Artikel 43 GG nicht taugt, um die Regierungsmitglieder herbei zu zitieren oder als Grundlage für die Geschäftsordnung. Dazu vielleicht noch folgende Überlegungen. Die Geschäftsordnung als autonomes Regelungsinstrument hat ursprünglich den Sinn gehabt, dass niemand anderes ins Parlament hinein regiert. Das ist ja vorher schon gesagt worden. Artikel 40 GG kann man so lesen, dass der Bundestag und niemand anderes seine Geschäfte regelt. Wenn wir nun die Geschäftsordnung benutzen wollten, um die Regierung zu zwingen, dann wäre das ja umgekehrt ein Übergriff auf ein anderes Verfassungsorgan mit den Mitteln der Geschäftsordnung. Das sind Regelungsgegenstände, die nicht über die Geschäftsordnung in den Griff zu kriegen sind. Wenn man das mit Hilfe eines Gesetzes macht, dann sieht die Sache anders aus. Auf der Basis von Artikel 43 GG ist es eben kein Minderheitenrecht. Das Verhältnis zur Regierung ist ein solches zwischen den Verfassungsorganen. Im Verhältnis zwischen den Verfassungsorganen spricht die Mehrheit für das Verfassungsorgan. Will man das anders machen, über ein Gesetz, dann kann man meines Erachtens eine minderheitsfreundliche Regelung einführen.

Bei der Ausgestaltung sollte man aber über Grenzen des Herkömmlichen hinweg gehen. Da sind wir uns, glaube ich, auf Gutachterseite alle einig. Es ist völlig absurd, dass man im langen Vorlauf festlegt, welcher Minister herkommt. Das machte das Instrument völlig sinnlos. Genauso wichtig ist es, dass die Minister persönlich erscheinen. Politik wird eben auch über Personen abgebildet und dieser Faktor der Persönlichkeit, im Positiven wie in Negativen, im Gelingen wie im Versagen, sollte eben da sein. Also mein Resümee für die Ausgestaltung ist das, was Herr Zeh am Anfang gesagt hat oder was auch grad gesagt wurde von Herrn Gärditz. Es geht letztlich nicht um rechtliche Fragen, sondern ob wir unseren Parlamentarismus attraktiver und spannender machen wollen mit diesem Instrument. Und wenn man sich einig ist, dann kommen die Minister eben, egal auf



welcher Grundlage. Das sollte man einfach nicht aus dem Auge verlieren. Danke.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Jetzt kommen wir zu Professor Sachs. Wenn ich es richtig sehe, haben Sie eine Frage vom Kollegen Seitz.

**SV Prof. Dr. Michael Sachs:** Herr Gärditz hat die Frage ja schon behandelt, die in der Tat für mich neu war, diese Konstruktion, jetzt ein Gesetz zu machen, wie es Frau Kaufhold vorschlägt. Ich bin nicht ganz so davon überzeugt, ohne das jetzt im Detail geprüft zu haben. Ob man das wirklich so machen kann oder sollte, sind ja doch Dinge, die die Verfassungsbeziehungen zwischen den Verfassungsorganen betreffen. Diese sind gelegentlich im Grundgesetz auch dem Gesetzgeber überantwortet worden mit der Regelung des Näheren, wie bei der Bundesversammlung oder den Regelungen über die politischen Parteien. Bei der Regelung des PUAG hat der Artikel 44 GG schon auf die Strafprozessordnung verwiesen und den Gesetzgeber ins Spiel gebracht. Es geht hier um Zeugen, um Menschen von außen, die wir dann ohne Gesetz nicht kriegen könnten. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz ist eine Erfindung des Bundesverfassungsgerichts. Eine völlig freihändige Erfindung, wobei der Bundesrat einfach ausgeblendet wurde. Auf den Bundesrat will ich gerade noch einmal kommen. Der Bundesrat hat auch das Recht, die Regierungsmitglieder herbei zu zitieren. Sollte das auch per Gesetz geregelt werden können? Und dem Bundesrat dann per Gesetz aufgedrängt werden, was er, und ggf. wird der Bundesrat überstimmt, was er da für Zitate bei der Bundesregierung praktizieren soll. Dieses erscheint mir nicht plausibel und deswegen wäre ich ganz vorsichtig. Sonst haben wir demnächst jede Menge Gesetze, die in die Regierungssphäre eingreifen, zum Beispiel ein Kabinettsbildungsgesetz und welche Ministerien es geben muss. Warum sollte das der Gesetzgeber nicht auch noch übernehmen? Warum nicht, er darf ja auch vorrangig die Behördeneinrichtungen nach Artikel 86 Satz 2 GG regeln. Wenn ich mir überlege, dass man ein Gesetz macht und in das Gesetz den Vorschlag der FDP übernimmt, dass Minderheiten das Recht haben, so ein Zitat zu aktualisieren. Das wäre meines Erachtens dann ein Verstoß gegen Artikel 43 GG. Das müsste mindestens inhaltlich schon eine gewisse Sperrwirkung haben. Ansonsten ist es das Ganze als Gesetz nicht der Diskontinuität unterworfen und

nicht mehr in der Gewalt des jeweiligen Bundestages. Ob das dem Sinn der Sache entspricht, weiß ich auch nicht.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Ich spar mir meine Kommentare. Wir kommen jetzt zu Professor Schönberger, für den wir eine Frage von Frau Kollegin Haßelmann haben.

**SV Prof. Dr. Christoph Schönberger:** Die Frage führt in eine sehr grundsätzliche Fragestellung zurück. Letztlich geht es um die Frage, was der Unterschied zwischen Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären in der Regierungsbefragung ist. Ich glaube, das führt in den Hintergrund, der letztlich die Regierungsbefragung begleitet, seit es die Regierungsbefragung in wechselnden Formen seit den 70er Jahren gibt. Man hat eigentlich immer wieder die Lehren gezogen zu der aus Sicht der damaligen Bundestagsmehrheiten nicht funktionierenden Fragestunde. Die grundsätzliche Beobachtung bei der Fragestunde war, sie ist zu wenig lebendig, sie ist zu wenig interaktiv. Es gibt die schriftliche Fragestellung. Die mündliche Beantwortung wird in der Regel nicht von Regierungsmitgliedern vorgenommen, sondern von Parlamentarischen Staatssekretären. Das ist der Überdruß, der an der Fragestunde hier auch schon aus anderen Fraktionen artikuliert worden ist. Dieser Überdruß begleitet eigentlich die Sehnsucht nach etwas Anderem und ist die Grundlage für die Regierungsbefragung, die in wechselnder Form dann letztlich 1990 in der jetzigen Form verabschiedet worden ist. Und ich glaube, es ist kein Zufall, dass deswegen in den dortigen Regelungen die Parlamentarischen Staatssekretäre eben keine Erwähnung finden. Im Recht der Fragestunde finden wir die entsprechenden Regeln. Vertretungen durch den Parlamentarischen Staatssekretär oder sogar durch den beamteten Staatssekretär sind möglich. Das finden wir in der Regierungsbefragung nicht und finden es deswegen nicht, weil damals ganz klar war, das wollte man nicht. Es war ganz klar, die Regierungsbefragung sollte eine Befragung der Mitglieder der Bundesregierung sein und es sollten nicht irgendwie Fragen an die Regierung von Beauftragten der Regierung beantwortet werden. Das war der Kern des Konzepts und deswegen halte ich das für sehr wichtig. Gerade wenn Sie in die Entstehungsgeschichte reingucken, ist das völlig klar. Und der Grund ist auch ein wirklich einfacher. Nur die Minister und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler sind eben Mitglieder der Bundesregierung.



Die Parlamentarischen Staatssekretäre sind es nicht. Es ist kein Zufall, dass sie auch nicht dem Zitierrecht des Artikel 43 Absatz 1 GG unterliegen. Sie stehen nicht in einer Verantwortlichkeitsbeziehung zum Bundestag. Der Grundgedanke der Regierungsbefragung ist doch, die parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesregierung personalisiert zu aktivieren. Personalisiert aktiviert kann sie nur gegenüber Mitgliedern der Regierung, die auch anwesend sind. Insofern ist das der Kern des Gedankens.

Ich glaube, das führt zu dem zweiten Aspekt. Sollte über Monate eine Reihung vorher festliegen, macht das ja wohl nur Sinn, wenn man sowieso die Vorstellung hat, es kommt immer nur ein Minister. Dann muss im Kabinett geguckt werden, am besten über lange Monate hinaus, welcher Minister ist in der Regierungsbefragung dran. Das ist, würde ich sagen, schon vom Ansatz her verfehlt. Die Regierungsbefragung muss doch darauf abzielen, dass mehrere Mitglieder der Bundesregierung in der Befragung sind. Nur wenn mehrere Mitglieder der Bundesregierung in der Befragung sind, entsteht der kommunikative Effekt der Befragung. Das muss man sich klar machen. Natürlich kann man sagen, ich möchte den kommunikativen Effekt der Befragung nicht. Das verstehe ich, wenn man das nicht möchte, dann sollte man es aber auch sagen. Man kann nicht sagen, es kommt nur ein Minister und gleichzeitig sagen, damit wird aber die kommunikative Wirkung der Befragung gestärkt. Das scheint mir ein sinnloses Konzept zu sein. Deswegen ganz deutlich, wir brauchen mehrere Minister in der Befragung. Und deswegen wäre natürlich zu überlegen, in einer Reform eine Mindestzahl von Ministern festzulegen. Es ist im Moment abstrakt so geregelt, dass wir gar nicht anders können als zu sagen, es sind alle Minister verpflichtet, weil nur alle Minister vor dem Bundestag dafür geradestehen können. Ich verstehe persönlich, wenn man sagt, das sind zu viele für eine Stunde. Das ganze Bundeskabinett ist da, es soll keine Kulisse sein und die Minister sollen sozusagen doch auch gefragt werden können. Dann müsste man sich überlegen, eine gewisse Mindestzahl von Ministern vorzusehen. Das könnte ein Viertel des Kabinetts sein, das könnte vielleicht ein Drittel sein. Aber es muss eine kritische Masse von Ministern sein. Hätte man die, würde sich aus meiner Sicht die Befragung automatisch auf die Resorts dieser Ministerien konzentrieren und dann hätte man auch nicht diese ganze Diskussion, ob man eine langfristige Reihenfolge braucht. Man hätte einfach eine

Gruppe von Ministern, die jeweils im Wechsel vor dem Bundestag erscheinen. Das wäre die strukturelle Politisierung, die in der Befragung liegen würde. So würde ich das lösen wollen.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Wir kommen jetzt zu Ihnen, Herr Professor Zeh, mit der Frage vom Kollegen Dr. Bartke.

**SV Prof. Dr. Wolfgang Zeh:** Herr Dr. Bartke, Sie wollten mich zu der Äußerung veranlassen, ob die Fragestunde abgeschafft werden sollte. Ich bin der Meinung, dass die Fragestunde in der bisherigen Form nicht verfassungsfest ist, man könnte sie in der Tat abschaffen. Ich glaube nur nicht, dass man das tun sollte. So ist das mit vielen Sachen, die hier erörtert worden sind. Es gibt viele Möglichkeiten. Die Frage ist nur, ob man sie braucht. Ich denke, bei der Fragestunde gibt es einen parlamentspolitischen Grund, sie beizubehalten. Es ist eines der letzten Individualrechte des einzelnen Abgeordneten, die öffentlich ausgeübt werden können. Es gibt sonst noch den Änderungsantrag und es gibt noch die persönlichen Erklärungen in den § 30 ff. GO-BT. Sonst ist alles anders geregelt und von Fraktionen und Fraktionsstärken abhängig. Die Möglichkeit als einzelner Abgeordneter plenaröffentlich einen Minister zu befragen, sollte nicht entfallen, auch wenn die Fragestunde im Moment, wie wir wissen, ein bisschen fachlich abläuft. Dadurch, dass sie sehr fachlich ist, interessiert sie dann den Kollegen nicht mehr und es ergibt sich auch selten eine politische Kontroverse. Wenn man wollte, könnte das erfolgen, indem man mehrere Fragen von mehreren Abgeordneten einer Fraktion aufeinander abstimmt. Ich habe das in den 70iger Jahren erlebt. Da sind Minister in der normalen Fragestunde „gegrillt“ worden. Dieses lässt sich durch die Zusatzfragen machen, aber es geschieht nicht. Wenn wir jetzt die Hoffnung haben sollten, dass die Regierungsbefragung an die Stelle dessen tritt, dass man ein kontroverses sichtbares Engagement des Bundestages im Verhältnis zur Regierung zeigen kann, dann bräuchte man die Fragestunde in der Funktion nicht mehr. Aber die Fragestunde hat eben auch diese individuelle Funktion. Ich würde sie gerne erhalten sehen. Man kann als Abgeordneter dann zu Hause sagen, ich habe den Minister in der Fragestunde mal ganz schön den „Marsch geblasen.“ Die Fragestunde ist insoweit auch ein persönliches Mittel der Wahlkreisbetreuung und der Kommunikation mit Organisationen und Verbänden. Das muss



erhalten bleiben und das ist auch keine überflüssige Geschichte. Das, was man mit schriftlichen Fragen erreichen kann, sind Fachauskünfte. Aber die kann man nicht gut herrumzeigen, sie sind auch anders formuliert. Ich denke, man sollte die Fragestunde beibehalten.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Damit kommen wir zur zweiten Fragerunde. Ich bitte hier, auf Grund der Zeit, um kurze knackige Fragen und um noch mehr auf den Punkt gebrachter Antworten. Wir fangen wieder mit der CDU/CSU-Fraktion an. Herr Kollege Frieser beginnt.

Abg. **Michael Frieser** (CDU/CSU): Ich befürchte in der Sache keine kurzen Fragen und keine kurzen Antworten. Aber trotzdem freue ich mich, über die Fokussierung der Anhörung am Thema. Deshalb dafür herzlichen Dank. Es geht um den Zielkonflikt, auf der einen Seite tatsächlich immer noch Sachnähe zu haben und zu erreichen in einer Regierungsbefragung. Sie muss vom Inhalt und natürlich von der Attraktivität her einen Sinn ergeben. Professor Gärditz hat das, glaube ich, so formuliert, dass sie keine mediale Schaubühne werden sollte. Dieses sollte nicht der einzige Ansatzpunkt sein.

Frau Professor Kaufhold, Sie haben jetzt da einen Stein ins Wasser geworfen. Ich würde deshalb noch einmal um Ihre Darstellung bitten. Bitte kein systematisches Proseminar. Das hilft in dem Diskurs nicht besonders weiter. Aber für mich ist die Frage entscheidend, wie Sie mit der Frage eines Parlamentsgesetzes über die gefundene Grenze hinaus umgehen, und dass wir damit im Grunde auch in das Geschäftsordnungsrecht der Bundesregierung hineinreichen. Denn das alles zu Ende gedacht, was bisher gesagt wurde, heißt ja am Ende, wir nähmen zum Beispiel der Kanzlerin/dem Kanzler das Recht für sich zu entscheiden, ich bin immer noch diejenige, die an vorderster Stelle die Bundesregierung vertritt. Und deshalb ist die Frage der namentlichen persönlichen Beziehungen aus einem Parlamentsgesetz hinaus tatsächlich schon eine schwierige Frage. Deshalb bitte ich, dieses noch einmal deutlich zu machen.

Und der zweite Punkt: das Argument von Professor Sachs zur Diskontinuität, das fand ich das Interessanteste. Geschäftsordnung heißt immer, dass der neu gewählte Deutsche Bundestag für die jeweilige Legislaturperiode sein eigenes Regelwerk und sein

eigenes Instrumentarium schafft. Mit einem Parlamentsgesetz gehen wir weit darüber hinaus. Das kann man zwar wieder ändern, es wäre aber selbstverständlich ein anderes Verfahren. Und letztendlich noch eine Bemerkung zu den Parlamentarischen Staatssekretären. Sie sind genau dafür da, den Link aus Regierung und Parlament darzustellen. Natürlich dürfen sie deshalb auch systematisch nicht eins zu eins Mitglied der Regierung sein. Aber zu sagen, das Recht des Ministers nicht mal die Beauftragung zuzulassen, an seiner Stelle eine bestimmte Frage zu beantworten, ist meines Erachtens ein Hineingreifen in die Selbstbestimmung der Organisation der Regierung. Vielen Dank.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): So, jetzt muss ich noch mal herausarbeiten. Zwei Fragen an Frau Kaufhold haben sich darin verborgen. Nicht, dass das Ausschussesekretariat noch für einen weiteren Experten sonst Fahrtkosten abrechnen muss. Dann schau ich mal zur SPD, Herr Kollege Dr. Bartke.

Abg. **Dr. Matthias Bartke** (SPD): Ich habe eine Frage an Professor Morlok und an Professor Zeh. Es ist ja schon häufig gesagt worden, dass ein Minister zu wenig ist, aber die gesamte Bundesregierung wäre vielleicht zu viel. Mich würde noch Ihre Meinung dazu interessieren, inwieweit die Verpflichtung der gesamten Bundesregierung bei so einer Fragestunde zumutbar und angebracht ist und vor allen Dingen, welche Gründe ggf. dagegen sprechen.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Ich gucke zur AfD, Herr Kollege Seitz.

Abg. **Thomas Seitz** (AfD): Ich habe eine Frage an Frau Prof. Dr. Kaufhold. Wenn wir sagen, bei der Neujustierung soll die Wirkung in der Öffentlichkeit im Vordergrund stehen. Dafür wird auch die Dauer deutlich verkürzt. Wäre es dann auch Ihrer Sicht verfassungsrechtlich zulässig, die Fragestellung auf die Abgeordneten der Oppositionsfraktionen zu beschränken, um eben hier den konfrontativen Charakter gegen die Regierung zu unterstreichen?

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Dann schau ich zur FDP, Herr Kollege Dr. Toncar.

Abg. **Dr. Florian Toncar** (FDP): Vielen Dank. Auch ich möchte klarstellend betonen, dass hier nicht von



irgendwem vertreten wird, dass alleine die Geschäftsordnung die Bundesregierung zu etwas zwingen könnte. Die Frage ist, ob eine Regelung in der Geschäftsordnung die Aufhebung des Zitierrechts antizipieren könnte und eine antizipierte Ausübung des Zitierrechts darstellen könnte. Ich befürworte das, solange diese Regelung hinreichend personell und gegenständlich konkretisiert ist. Aber, ich will mal unterstellen, das wäre nicht der Fall. Ich frage Frau Professor Kaufhold und Herrn Professor Möllers, wäre eine solche Regelung in der Geschäftsordnung, würde sie nicht zumindest eine Pflicht der Mitglieder des Bundestages normieren? Würde eine Regelung in der Geschäftsordnung, nach der es vierteljährlich eine Befragung des Bundeskanzlers gibt im Falle des Nichterscheinens nicht zumindest die Pflicht der Mitglieder des Bundestages normieren, dann das Zitierrecht auszuüben. Wäre dann noch einmal ein parlamentarischer Willensakt erforderlich? Besteht eine Bindung der Abgeordneten an diese Entscheidung? So etwas gibt es in Artikel 44 GG auf verfassungsrechtlicher Ebene. Die Geschäftsordnung kennt eine Regelung in § 58 GO-BT, wo geregelt ist, dass die Ausschussmitglieder jedes Ausschusses den Vorsitzenden nach den Vorgaben des Ältestenrates bestimmen müssen. Die einzelnen Abgeordneten haben dann, wenn sie sich geschäftsordnungskonform verhalten wollen, gar keine andere Wahl, als das zu tun. Obwohl es natürlich nicht vollstreckbar ist. Aber es gibt in der Geschäftsordnung Normen, die eine Gruppe von Abgeordneten zu einem bestimmten Verhalten zwingen. Der Petitionsausschuss muss sich bestimmte Grundsätze geben. Wenn er das nicht tut, verhält sich der Petitionsausschuss geschäftsordnungswidrig. Also wäre eine solche Regelung zur Regierungsbefragung nicht mindestens, wenn sie nicht unmittelbar das Zitierrecht ausübt, bereits eine Verpflichtung für die Parlamentarier, dann das Zitierrecht im Falle des Nichterscheinens der betroffenen Regierungsmitglieds durch Beschluss auszuüben.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Ich schau zur Fraktion DIE LINKE., Herr Kollege Straetmanns.

Abg. **Friedrich Straetmanns** (DIE LINKE.): Ich habe eine Frage an zwei der Sachverständigen und zwar an Frau Professor von Achenbach und an Prof. Dr. Schönberger: Ist die Möglichkeit, einen einleitenden Bericht eines Regierungsmitgliedes in der Regie-

rungsbefragung zu verlangen, aus verfassungsrechtlichen Gründen zwingend erforderlich oder könnte das auch einfach entfallen? Danke.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank, wir kommen jetzt zu den Fragen der Kollegin Haßelmann.

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Mich überzeugt noch nicht, die Regelung der Regierungsbefragung in einem Parlamentsgesetz vorzunehmen. Ich sehe dieses eher bei der Geschäftsautonomie des jeweiligen Bundestages. Ihre Stellungnahmen haben mich darin bestärkt, dass diese Möglichkeit auch besteht. Mein Eindruck ist eher, es kommt auch darauf an, wie Souveränität des Parlamentes über der Regierung ausstrahlt und wie sich Regierung und Opposition verständigen. Bei der Regierungsbefragung geht es schließlich nur um eine Stunde in der Woche, dies ist keine Zumutung. Wir reden nicht über die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung, die wir infrage stellen, sondern über eine Stunde in der Woche. Wenn Sie die Abmeldegründe der Bundesregierungsmitglieder kennen würden, die wir jede Woche hören, was Veranstaltungsmanagement angeht, dann ist es, glaube ich, eine sehr kleine Sequenz. Wahrscheinlich redet hier die Praktikerin. Was wir an Abmeldegründen haben, dagegen könnte niemals die Funktionsfähigkeit der Regierung und die Infragestellung für diese eine Stunde in der Woche stehen, auch wenn man mehrere oder alle Regierungsmitglieder verpflichtet.

Meine Frage richtet sich noch einmal auf die Angelegenheiten der Europäischen Union. Ich habe vorhin Herrn Morlok so verstanden, dass er da Schwierigkeiten sieht, in Abgrenzung zu schon bestehenden Regelungen. Wir haben ja den Vorschlag gemacht in unserem Antrag, ganz dezidiert nochmal zu sagen, Regierungsbefragungen auch in Angelegenheiten der Europäischen Union neu einzuführen. Denn dieses Element gibt es bisher nicht und wir sehen ja, dass die europäische Frage insgesamt eine immer größere Relevanz bekommt. Bisher spielt dieses bei der Regierungsbefragung überhaupt keine Rolle, weil wir sie noch nicht eingeschlossen haben. Deshalb meine Frage an Herrn Schönberger und an Herrn Möllers, wie sie diese Frage einschätzen?

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Dann kommen wir zur zweiten Antwortrunde und wir fangen jetzt von hinten nach



vorne alphabetisch an. Es beginnt also Professor Zeh und wenn ich das richtig sehe, haben Sie eine Frage vom Kollegen Dr. Bartke.

**SV Prof. Dr. Wolfgang Zeh:** Das ist richtig. Die Frage ging dahin, ob es regelbar oder regelungsbedürftig ist, wie viele Minister zitiert werden. Ob es alle sein können oder ob es einige sein müssen oder ob es reicht, immer nur einen zu zitieren. Ich kann nur dazu raten, diese Frage nicht zu regeln. Es gibt keinen Grund, es zu regeln. Ich würde es auch nicht regeln, weil es, wie eine Regelung mit einer vorherigen Festlegung der sachlichen Themen, nur zur Langlebigkeit und zur Verhinderung von Aktualität führen würde. Ich neige dazu, wie ich schon erwähnt habe, ganz normal, wie im parlamentarischen Umgang mit der Regierung auch sonst gehandelt wird, die Planung der jeweils nächsten Woche zu betrachten und zu verhandeln. Wer glaubt, das würde dazu führen, dass die Regierungsmehrheit immer alles blockieren könnte, da könnte ich mir vorstellen, dass genau dieses auch von der Opposition thematisiert werden könnte. Wenn die Mehrheit es will, dann kann sie das. Die Mutter aller Mehrheitskontrolle im Parlament ist Artikel 67 GG und vor diesem Hintergrund geht alles, wenn die Mehrheit es will. Wenn die Mehrheit es nicht will, ist die Frage, was dann oppositionsseitig möglich ist. Da glaube ich nicht, dass wir sehr viel weiter kommen mit rechtlichen Vorschriften, dass drei Minister anwesend sein müssen oder ein Viertel des Kabinetts. Ich glaube, das funktioniert eher wenig. Was macht man übrigens dann, wenn man die Anwesenheit von einem Viertel des Kabinetts geregelt hat und von dem Viertel, einige aber nicht können, weil sie auf Auslandsmission sind. Dann schicken sie Wen? Einen anderen Ressortvertreter nach der Bundesregierungsgeschäftsordnung, der ihn vertritt oder dann doch einen Parlamentarischen Staatssekretär, dem sie den Auftrag geben? Demnach kann man die Parlamentarischen Staatssekretäre einbeziehen, aber mit Einzelauftrag und nicht im Sinne von Ministerähnlichkeit. Wenn die Regierung ernsthaft anfangen würde zu blockieren und nicht zu kooperieren, dann wollte ich noch auf den Artikel 39 Absatz 3 Satz 3 GG aufmerksam machen. Danach muss der Bundestagspräsident den Bundestag einberufen, wenn ein Drittel der Mitglieder es verlangt. Hier besteht ein Minderheitenrecht. Dieses wird nur ganz selten genutzt für Sondersitzungen, wenn irgendwas Schlimmes passiert ist, wie ein Kraftwerksunfall. Dann findet in der Sommerpause eine Sondersitzung des Plenums statt, die ein

Drittel der Mitglieder des Bundestages durchsetzen kann. Diese Regelung ist immerhin eine Möglichkeit, auf die man dann, wenn nun dauerhaft in den Verhandlungen der Geschäftsführer mit der Regierung blockiert werden würde, dauernd ausgewichen und die zum Beispiel auf Europa bezogene Regierungsbefragung immer wieder verweigert wird, hinweisen könnte. Diese Rechte haben alle Vorwirkungen, was eigentlich ihr Sinn ist. Darauf kann man aufmerksam machen und sagen, irgendwann ist mal Schluss. Deshalb glaube ich, es ist mehr im Sinne der hier angestrebten Veranstaltung, nicht mehr als das zu regeln, was als Gerüst notwendig ist.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU): Gut. Jetzt kommen wir zu Professor Schönberger. Wir haben zwei Fragen. Das sind die Fragen vom Kollegen Straetmanns und von der Kollegin Haßelmann.

**SV Prof. Dr. Christoph Schönberger:** Ich beginne mit der Nachfrage von Herrn Straetmanns, die auf den einleitenden Bericht in der Regierungsbefragung abzielt. Der einleitende Bericht ist im Grunde in der jetzigen Regierungsbefragung das letzte Überbleibsel der früheren Kabinettsberichterstattung. Hieraus hat sich das Ganze irgendwann in den 70er Jahren entwickelt. Der einleitende Bericht hat ursprünglich die Funktion gehabt, aus dem Kabinett zu berichten. Man muss sich entscheiden, was man will. Wenn weiterhin aus dem Kabinett berichtet werden soll, dann spricht nichts dagegen, weiter einen einleitenden Bericht vorzusehen. Ich sehe in den Vorschlägen, so habe ich die Vorschläge der CDU/CSU und SPD verstanden, dass sie einerseits den einleitenden Bericht behalten wollen, andererseits aber sagen, dieser hat nichts mehr mit der alten Kabinettsberichterstattung zu tun. Dann stellt sich natürlich die Frage, was jetzt die Funktion des Berichts sein soll. Ich würde sagen, dieser macht dann keinen großen Sinn, wenn der Bericht einfach nur eine Möglichkeit ist, dass am Anfang jemand von der Regierung spricht. Das hat dann eine symbolische Bedeutung, aber das scheint mir nicht das Symbol zu sein, was in der Regierungsbefragung gesetzt werden sollte. Insofern gibt es ein Problem.

Den Bericht muss man abgrenzen vom jederzeitigen Rederecht eines Regierungsvertreters im Bundestag nach Artikel 43 Absatz 2 GG. Da wurde schon mehrfach drauf hingewiesen. Nur ist klar, dass dieses ein Recht ist, was allein aus der Verfassung folgt. Das ist



nicht das, was hier im Rahmen der Geschäftsordnung zur Regierungsbefragung geregelt werden soll. Man kann die Regierung natürlich nicht hindern, sich zu äußern. Wenn die Regierung in der Regierungsbefragung sagt, wir verstoßen gegen das Format Regierungsbefragung und reden jetzt trotzdem auf Grundlage von 43 Absatz 2 GG, wird der Bundestag sie daran nicht hindern können. In diesem Fall ist es jedenfalls kein Beitrag der Regierung im Rahmen des Formats Regierungsbefragung. Der Präsident müsste dann sagen: Ich weise Sie darauf hin, Sie können jetzt nach Artikel 43 Absatz 2 GG sprechen. Ich weise Sie darauf hin, dass Sie jetzt nicht mehr im Rahmen der Regierungsbefragung sprechen. Es scheint sich aber nach meiner Meinung um ein abstraktes Rechtsproblem zu handeln, das in der Praxis so nicht aufkommen wird. Die Grundsatzfrage des einleitenden Berichts ist letztlich die Frage danach, was ist das eigentlich, was man haben will. Hat es noch was mit dem älteren Kabinettsbericht zu tun? Dann würde ich den einleitenden Bericht als Möglichkeit bejahen. Hat es nichts mehr mit der Kabinettsberichterstattung zu tun, und ich habe den Eindruck, die meisten Fraktionen wollen sich von der älteren Kabinettsberichterstattung lösen, dann würde ich den einleitenden Bericht nicht befürworten. Denn er hätte keine Funktion. Dann kann gleich mit den Fragen begonnen werden.

Die Regierungsbefragung in Angelegenheiten der Europäischen Union ist ein Anliegen, das versucht, die Logik der Regierungsbefragung und der Personalisierung auf die europäischen Angelegenheiten zu übertragen. Das ist im Sinne der Entwicklung der Regierungsbefragung. Die Frage ist natürlich, könnte das in das derzeitige System integriert werden oder wird es im Sinne einer Spezialisierung in einer Sonderregierungsbefragung besser. Da bin ich mir nicht ganz sicher. Ich würde sagen, das Problem ist eher, dass die Angelegenheiten der europäischen Integration häufig Spezialistenmaterien sind und weniger in die öffentliche Kommunikation hineingetragen werden können. Ich glaube, es ist sinnvoll sich jetzt im Rahmen dieser Reform darüber Gedanken zu machen, ob man Regierungsbefragungen zu den speziellen Angelegenheiten der Europäischen Union regeln möchte oder ob man den Raum für Fragen in Angelegenheiten der Europäischen Union im Rahmen der regulären Regierungsbefragung verstärkt. Beides ist möglich. Herr Zeh tendiert wohl auch in diese Richtung, dass das auch in der regulären Regierungsbefragung gemacht werden kann.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg:** Gut. Dann kommen wir jetzt zu Professor Sachs. Ich schau grad mal. Da hab ich keine Frage. Nein, wirklich nicht.

**SV Prof. Dr. Michael Sachs:** Wenn ich meine Antwort von eben ergänzen kann um einen Punkt. In einem Gesetz über die Herbeirufung der Bundesregierung, ist zu klären, wo der Rechtsschutz stattfindet. Beim Verfassungsgericht jedenfalls nicht. Bei verfassungsrechtlichen Streitigkeiten, da streiten auch die Verwaltungsgerichte nicht. Es müsste in das Gesetz noch eine Rechtswegregelung aufgenommen werden.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg:** Herzlichen Dank. Jetzt kommt Herr Professor Morlok. Ich sehe, wir haben hier eine Frage von Herrn Dr. Bartke.

**SV Prof. Dr. Martin Morlok:** Es ging um die Anwesenheit der gesamten Regierung in der Regierungsbefragung. Bevor ich dazu komme, noch ein Wort zu dem, was Herr Schönberger gerade angesprochen hat auf die Frage von Frau Habelmann. Um nicht missverstanden zu werden, finde ich, sollte man den Versuch riskieren, die europäischen Angelegenheiten in die Regierungsbefragung einzubringen. Ich bin unbedingt dafür. Ich möchte darauf hinweisen, dass es dazu bereits Regelungen gibt. Das muss man sich genau angucken.

Jetzt zur Frage, ob die gesamte Regierung in der Regierungsbefragung anwesend sein sollte und welche Grenzen es gibt. Rechtssystematisch gibt es offensichtlich eine Grenze, nämlich die Funktionsfähigkeit der Regierung. Darüber brauchen wir hier aber nicht reden, da diese nicht in Rede steht. Pragmatisch betrachtet kommen bei einer Stunde Regierungsbefragung zwei, drei, höchstens vier Minister tatsächlich zu Wort. Es wäre wohl übermäßig, wenn wir die anderen Minister, wir haben es schon behandelt, einfach als Staffage behandeln würden. Ich finde den Vorschlag von Herrn Schönberger sehr gut, eine Regelung zu machen, nach der eine bestimmte Mindestzahl von Ministern anwesend sein sollte. Tatsächlich wird das ja auch praktiziert, indem man auch Entschuldigungsgründe vorsieht. Wenn ich das richtig sehe, funktioniert dieses auch einigermaßen brauchbar. Danke.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU) Ganz herzlichen Dank. Dann kommen wir zu Professor Möllers. Es gibt zwei Fragen, einmal vom Kollegen



Dr. Toncar und einmal von Frau Kollegin Habelmann.

**SV Prof. Dr. Christoph Möllers:** Herr Toncar, Sie hatten einen besonderen Vorschlag gemacht und überlegt, ob man die Regelung als eine Selbstverpflichtung des Bundestages in der Geschäftsordnung verstehen kann, gegebenenfalls einen Beschluss zu fassen, der das Zitierrecht auslöst. Das ist auf den ersten Blick ein bisschen sicherer, weil wir in der Tat, streng genommen von der Geltung her, eine reine Intraorganbeziehung mit Selbstverpflichtung haben. Es wird materiell immer noch die Frage aufgeworfen, ob das, was denn praktiziert wird in Ausübung einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung passiert oder nicht. Diese Frage werden Sie nicht los. Aber natürlich kann man sagen, es ist erstmal eine Lösung Ihres praktischen Problems. Ich finde es sehr elegant. Ich würde nur anraten, dass man nicht zu schnell mit so einem Vorschlag auch die verfassungsrechtliche Position preisgibt, die man aufgrund des Artikels 43 GG hat. Aber ansonsten ist das sicherlich möglich.

Frau Habelmann, ich würde mich dem anschließen zu sagen, dass wir ein Sonderregime für die EU haben. Dieses hat eher historische Gründe. Artikel 23 Absatz 2 GG ist so seltsam, weil der Bundestag sagte, wir wollen dieselben Rechte haben wie der Bundesrat. Dann haben wir die Gesetze, die letztlich aus der Verfassungsrechtsprechung entstanden sind, nachbuchstabiert. Ich denke, aus vielerlei Gründen wäre es generell sehr wünschenswert, auch mit Blick auf die Zusammenarbeit der Ausschüsse, zu betrachten, ob das ganze Recht der Beziehungen zwischen Parlament und Regierung in allen Beziehungen so konsolidiert wird, dass man das ganze EU-Sonderregime wieder ein bisschen los wird. Das Ganze sollte wieder in die allgemeine Debatte und in die allgemeinen Verfahren eingespeist werden. So ist das eigentlich sehr ungünstig und zum meisten Teil in vielerlei Hinsicht unbefriedigend.

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg (CDU/CSU):** Ganz herzlichen Dank. Frau Professor Kaufhold, Sie haben ein Fragenbündel vom Kollegen Frieser und jeweils eine Frage vom Kollegen Dr. Toncar und vom Kollegen Seitz.

**SV Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold:** Herzlichen Dank. Zunächst zu den Fragen von Herrn Frieser. Ich glaube, wenn man über ein Parlamentsgesetz nachdenkt, muss man unterscheiden zwischen dem Ob

so etwas machen kann und ob Artikel 43 GG eine Sperrwirkung entfaltet. Da würde ich sagen, dass kann man machen und Artikel 43 GG hat keine Sperrwirkung. Dann zur Frage, was verfassungsrechtlich in so einem Gesetz zulässig ist. Das ist natürlich kein Gesetz, in das man irgendwas reinschreiben kann. Deshalb ist auch die Vorstellung eines Kabinettsbildungsgesetzes aus meiner Sicht eher fern liegend. Das wäre sicherlich verfassungsrechtlich unzulässig. Es geht darum, in einem Parlamentsgesetz einen Ausgleich zu finden zwischen den Kontrollrechten des Bundestages einerseits und der Eigenständigkeit der Regierung andererseits. Wenn man es ganz strikt getrennt denkt, ist das ein Übergriff des Bundestages auf die Bundesregierung, die aber in jeder Kontrolle inbegriffen ist. Dann ist die Frage, wie weit geht das Gesetz und wie viel kann man regeln. Da wären dann Eckpunkte zu beachten, ein Kabinettsbildungsgesetz ginge sicher nicht. Sicherlich geht auch nicht nur eine Umformulierung einer abstrakten Ausübung des Zitierrechts. Aber man kann ansonsten an vielen verschiedenen Stellschrauben drehen. Man könnte zum Beispiel auch in Ergänzung des Zitierrechts großzügigere Ausnahmetatbestände für Erscheinungspflichten vorsehen. Man sagt, es gibt das Zitierrecht als „scharfes Schwert“. Dahinter als Ergänzung zu Zitier- und Fragerecht könnte zum Beispiel eine Pflicht für Regierungsmitglieder normiert werden, zu erscheinen. Aber anders als beim Zitierrecht, gibt es weitergehende Ausnahmenvorschriften. Das ist eine Möglichkeit. Ich sage nicht, dass das verfassungsrechtlich geboten ist. Das würde ich aber als zulässig erachten. Man könnte damit insgesamt eine flexible Ausgestaltung erreichen und hätte dann als Rückfallposition, wenn man sagt, das gefällt uns nicht was da läuft, wir brauchen einen aktuellen Bedarf, den Mehrheitsbeschluss nach Artikel 43 GG. Dieses Gesetz würde nicht dem Grundsatz der Diskontinuität unterfallen. Ich würde sagen, das ist eine Entscheidung, die man mit der Mehrheit im Bundestag treffen muss. Möchte man das oder möchte man das nicht. Aber das wäre sicher die Konsequenz. Man könnte das mit dem nächsten Bundestag wieder abschaffen, genauso wie man es jetzt schafft. Aber das wäre eine Entscheidung, die man treffen muss, ob man sich in dieser Weise binden will. Ich hoffe, die Konzeption ist so etwas klarer gemacht.

Könnte man in so einem Gesetz auf verfassungsrechtliche zulässige Art und Weise regeln, dass nur die Opposition Fragen stellt? Das halte ich für



schwerlich machbar. Dieses Gesetz wäre eine Ausgestaltung der demokratischen Kontrollbefugnisse und des Demokratieprinzips. Dieses nur den Oppositionsfractionen und nicht den Mehrheitsfractionen einzuräumen halte ich für nicht zulässig. Man könnte wohl auch ein Minderheitenrecht festlegen. Auch das wäre eine Frage der Justierung im Einzelfall. Wie weitreichend sind die Pflichten zum Beispiel, die entstehen, wenn die Minderheit dieses Recht ausübt. Das sind unterschiedliche Stellschrauben, die man justieren könnte und müsste, um diese beiden konfligierenden Interessen in Ausgleich zu bringen.

Zu Ihrem Punkt, Herr Toncar. Ich bin deshalb skeptisch, weil man damit letztlich im Voraus eine Regelung für die Dauer der Legislaturperiode für eine bestimmte Form der Ausübung des Zitierrechts schaffen würde und keinen konkreten Gegenstand hätte. Wenn man es machen würde und man würde sich nicht daran halten, da würde ich mich Herrn Möllers anschließen, wäre das ein Geschäftsordnungsverstoß. Es würde daraus dann nicht die Pflicht irgendeines Mitglieds der Regierung resultieren, doch zu kommen und es entsteht irgendwie ein fingierter Beschluss oder ähnliches. Ich bin skeptisch, auch wenn es im ersten Moment elegant klingt, weil es sich mit der Tatsache beißt, dass das Zitierrecht, was damit ausgeübt werden soll, eine Konkretisierung des Befragungsgegenstandes erfordert.

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg (CDU/CSU):** Ganz herzlichen Dank. Jetzt kommt eine Frage an Frau Professor von Achenbach vom Kollegen Straetmanns.

**SV Prof. Dr. Jelena von Achenbach:** Vielen Dank. Jetzt reizt es mich doch, den Punkt, den Herr Toncar eingebracht hat mit der Selbstverpflichtung des Bundestages, das Zitierrecht einzeln zu beschließen und damit dann Verbindlichkeit im Verhältnis zur Regierung zu vermitteln, anzusprechen. Ich sehe auch, das ist ein wenig konstruiert und ich weiß auch nicht, wie gut man damit dann im Einzelnen klar kommt. Aber ich denke immer noch, Artikel 43 GG lässt sich generalisiert konkretisieren. Wenn es Ihnen hilft, dann verstehen Sie es doch einfach als Vorratsbeschluss. Fassen Sie einen Vorratsbeschluss, dann haben Sie das Beste beider Welten. Ich finde diese Frage auch rechtspolitisch relativ uninteressant. Es geht nicht nur um Rechtsverbindlichkeit, Klagbarkeit, Durchsetzbarkeit. Die Frage ist, was

wollen Sie für eine Art von Parlamentarismus haben. Entscheiden Sie sich bitte für eine, die die nächsten 20 Jahre überlebt. So pathetisch möchte ich jetzt doch werden.

Aber zurück zu den Einzelfragen und zur einleitenden Regierungserklärung. Die Regierungsbefragung erfüllt ihren Sinn und Zweck eben nicht darin, dass sie ein Forum für eine Form von frei gewählter Regierungserklärung ist. Sie erfüllt ihren Zweck darin, dass die Ministerinnen und Minister und der Kanzler, die Kanzlerin, sich frei gewählten, nicht thematisch determinierten vorabgelegten Fragen stellen müssen, insbesondere auch von der Opposition. Wenn man so etwas will, wie eine Kabinettsberichterstattung, dann ist dieses in Ordnung. Das hat auch eine Informationsfunktion für die Abgeordneten. Sie können dabei Positionen erfahren, was steht auf der Tagesordnung, was wird beschlossen und beraten, was stehen für Projekte an. Das ist interessant, der Rest ist uninteressant als Teil der Regierungsbefragung. Da stimme ich den Kollegen ganz zu. Es geht aber darum, dass die Regierungsbefragung unter der Agenda Herrschaft des Parlaments steht, nicht unter der Agenda Herrschaft der Regierung. Ansonsten erfüllt es seine Funktion schlichtweg nicht. Das Statement der Regierung macht in Europafragen mehr Sinn als eine Berichterstattung über die Punkte, die die Regierung gerade auf europäischer Ebene im Europäischen Rat verhandelt. Die Europabefragung ist ein Instrument, das Parlament zu informieren und dann die europapolitische Debatte zu eröffnen. Ich halte das auch im Hinblick auf die Öffentlichkeitswirksamkeit für sehr wünschenswert. Es schafft als eigenes Forum ein politisches Ereignis für die Öffentlichkeit, die sich viel zu wenig interessiert für die Europäische Union und die viel zu wenig weiß über die Europäische Union und deswegen unter Umständen für falsche Ideen über die EU viel zu leicht zugänglich ist. Es schafft ein politisches Ereignis, das die Berichterstattung und mediale Wahrnehmung verbessert und der politischen Bildung der Bürgerinnen und Bürger dienen kann. Insofern hat die Regierungsbefragung auch eine allgemeine demokratische Funktion, die nicht nur auf die Abgeordneten beschränkt ist. Vielen Dank.

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg (CDU/CSU):** Ganz herzlichen Dank meine Damen und Herren Sachverständige für Ihre Ausführungen. Es ist nicht immer so, dass man zeitlich so eine Punktlandung hinkriegt. Wenn der eine oder andere am Anfang gesagt



hat, ob das so spannend wird, dann ist er widerlegt worden. Das war eine aus meiner Sicht eine absolut spannende Anhörung. Ich hab zwischendrin mal gedacht, wenn das der Beck-Verlag mitkriegt, dann plant er den Sartorius IV. Aber gut, es gab ja auch deutliche Gegenmeinungen. Von daher nochmals ganz herzlichen Dank für die Bandbreite mit der das heutige Thema beleuchtet worden ist. Ich glaube, wir haben unheimlich viele Ideen und Gedanken mitgenommen. Das wird in die weiteren Beratungen einfließen. Ich danke auch den Kolleginnen und Kollegen für die vielen Nachfragen. Jetzt haben wir die Aufgabe, das zu berücksichtigen und umzusetzen. Damit ist diese Sitzung geschlossen.

Prof. Dr. Patrick Sensburg

Vorsitzender

**Stellungnahmen zur öffentl. Anhörung  
des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung**

„Reform der Regierungsbefragung und der Fragestunde“

<b>Verfasser</b>
Prof. Dr. Jelena von Achenbach
Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz
Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold
Prof. Dr. Christoph Möllers
Prof. Dr. Martin Morlok
Prof. Dr. Michael Sachs
Prof. Dr. Christoph Schönberger
Prof. Dr. Wolfgang Zeh



Prof. Dr. Jelena von Achenbach | Licher Str. 64 | 35394 Gießen

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität  
und Geschäftsordnung

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Wahlprüfung,  
Immunität und Geschäftsordnung

Ausschussdrucksache  
**19-G-19**

28. Januar 2019

**Jun.-Prof. Dr. Jelena von Achenbach, LL.M.  
(NYU)**

Jun.-Professur für Öffentliches Recht

Licher Str. 64

D-35394 Gießen | Germany

Tel.: +49 641 99 21430

Fax: +49 641 99 21439

E-Mail: [jelena.v.achenbach@recht.uni-giessen.de](mailto:jelena.v.achenbach@recht.uni-giessen.de)

Gießen/Berlin, 27. Januar 2019

**Stellungnahme für die öffentliche Anhörung  
des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages**

**– Regelung der Regierungsbefragung –**

**am Mittwoch, 30. Januar 2019**

## Inhaltsübersicht

A.	Vorbemerkung.....	2
B.	Thesen der Stellungnahme.....	3
C.	Stellungnahme.....	5
I.	Verfassungsrechtliche Grundlagen der Regierungsbefragung.....	5
1.	Die Regierungsbefragung als Ausgestaltung des Zitierrechts aufgrund der Geschäftsordnungsautonomie .....	5
2.	Materielle Bindung der Geschäftsordnungsautonomie an die Verfassung.....	6
II.	Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Regelung der Regierungsbefragung.....	7
1.	Die Wirksamkeit der parlamentarischen Regierungskontrolle als verfassungsrechtliche Anforderung an die Regelung der Regierungsbefragung.....	7
2.	Die politische Verantwortlichkeit der einzelnen Regierungsmitglieder als verfassungsrechtliche Anforderung an die Regelung der Regierungsbefragung .....	7
3.	Der Grundsatz der effektiven Opposition als verfassungsrechtliche Anforderung an die Regelung der Regierungsbefragung.....	10
4.	Die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages als verfassungsrechtliche Anforderung an die Regelung der Regierungsbefragung .....	11
III.	Unvertretbarkeit der Regierungsmitglieder in der Regierungsbefragung .....	12
1.	Persönliche Anwesenheitspflicht der Regierungsmitglieder nach Art. 43 Abs. 1 GG ..	13
2.	Verfehlung der parlamentarischen Öffentlichkeitsfunktion bei Vertretung der Regierungsmitglieder durch Parlamentarische Staatssekretäre.....	14
3.	Verfehlung des Grundsatzes der effektiven Opposition bei Vertretung der Regierungsmitglieder durch Parlamentarische Staatssekretäre.....	15
IV.	Weitere Aspekte der Regelung der Regierungsbefragung.....	16
1.	(Vorab-)Festlegung der teilnehmenden Regierungsmitglieder.....	16
2.	Einleitung der Regierungsbefragung durch Ausführungen der Bundesregierung .....	16
3.	Regierungsbefragung in europäischen Angelegenheiten.....	17

## **A. Vorbemerkung**

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung ist mit verschiedenen Vorschlägen für eine Reform der Regierungsbefragung befasst. Zu dem Vorschlag der Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD haben die Oppositionsfraktionen DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP jeweils Alternativvorschläge unterbreitet.

Der gemeinsame Vorschlag der Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD (Ausschuss-Drs. 19-G-15) sieht unter anderem eine Änderung der Geschäftsordnung dahingehend vor, dass im Rahmen der Regierungsbefragung lediglich ein Regierungsmitglied anwesend sein muss. Dazu soll vorab festgelegt werden, welches Regierungsmitglied die Mindestanwesenheit von Regierungsmitgliedern gewährleistet. Die übrigen Regierungsmitglieder können durch Parlamentarische Staatssekretäre des jeweiligen Ministeriums vertreten werden.

Die Fraktionen DIE LINKE (BT-Drs. 19/7), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/240) und FDP (Ausschuss-Drs. 19-G-13 und -14) lehnen eine Änderung der Geschäftsordnung im Sinne der Mindestanwesenheitsregelung ab, einschließlich der Vorabfestlegung des mindestens anwesenden Regierungsmitglieds. Ihre Vorschläge verzichten auf eine Regelung, nach der anstelle der Regierungsmitglieder in der Regierungsbefragung Parlamentarische Staatssekretäre auftreten können.

Daneben stehen weitere Aspekte der Regelung der Regierungsbefragung zur Debatte. Dazu zählt auch die Einführung einer europapolitischen Regierungsbefragung vor Tagungen des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union.

**Vor diesem Hintergrund kommt es darauf an, die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Regierungsbefragung und ihrer Regelung in der parlamentarischen Geschäftsordnung zu klären. Höchststrichterliche Entscheidungen zur Ausgestaltung der Regierungsbefragung durch den Bundestag liegen nicht vor. Daher behandelt die vorliegende Stellungnahme die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Regierungsbefragung und legt die allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen an ihre Regelung dar.**

**Die Regierungsbefragung ist eine Konkretisierung des Zitierrechts aus Art. 43 Abs. 1 GG. Deswegen arbeitet die Stellungnahme insbesondere die Grundsätze des Zitierrechts auf. Dabei werden die Maßstäbe entfaltet, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Demokratieprinzip und zum Parlamentarismus, zur parlamentarischen Regierungskontrolle und zur Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages ergeben. Daraus ergeben sich verfassungsrechtliche Maßgaben für die Ausgestaltung der Regierungsbefragung.**

## B. Thesen der Stellungnahme

1. Als Konkretisierung des Zitierrechts aus Art. 43 Abs. 1 GG kann der Bundestag mit der Geschäftsordnung vorsehen, dass die Regierung sich regelmäßig einer parlamentarischen Befragung stellt.
2. Für die Regelung der Regierungsbefragung dabei gelten verfassungsrechtliche Maßgaben. Aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Bindung muss der Bundestag insbesondere die Gewährleistung des Demokratieprinzips aus Art. 20 Abs. 2 GG und den Sinn und Zweck des Art. 43 Abs. 1 GG beachten.
3. Art. 20 Abs. 2 GG verpflichtet den Bundestag dazu, die Kontrollrechte so zu konkretisieren, dass die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung in der Praxis insgesamt wirksam werden kann (Gebot der Effektivierung).
4. Die Regelungen, mit denen der Bundestag das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG näher ausgestaltet, dürfen daher der wirksamen parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit der Bundesregierung nicht zuwiderlaufen. Die Geschäftsordnung darf diese nicht beeinträchtigen. Sie muss insbesondere den Sinn und Zweck des Art. 43 Abs. 1 beachten.
5. Das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG bezweckt nicht primär die Informationsgewinnung für die parlamentarische Arbeit. Vielmehr liegt seine verfassungsrechtliche Funktion maßgeblich darin, die persönliche Verantwortlichkeit zu verwirklichen, in der die Regierungsmitglieder gegenüber Parlament und Allgemeinheit stehen.
6. Aus dem parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes folgt eine persönliche politisch-diskursive Verantwortlichkeit der einzelnen Regierungsmitglieder gegenüber dem Bundestag und – vermittelt durch die Parlamentsöffentlichkeit gem. Art. 42 Abs. 1 GG – dem Volk.
7. Dafür stehen neben dem Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG auch das Anwesenheits- und Anhörungsrecht der Regierungsmitglieder im Parlament gem. Art. 43 Abs. 2 GG und das Ressortprinzip nach Art. 65 S. 2 GG.
8. Das Zitierrecht dient auch der parlamentarischen Opposition. Die parlamentarische Regierungskontrolle wird, wie das Bundesverfassungsgericht betont, gerade durch die Opposition wirksam. Das Zitierrecht wirkt als effektives Instrument der parlamentarischen Kontrolle der Regierung maßgeblich dadurch, dass die Regierungsmitglieder sich auf oppositionelle Fragen zu ihrer Amtsführung erklären müssen und sich der politischen Kritik und den Alternativvorschlägen der Opposition stellen.
9. Die direkte politische Interaktion zwischen verantwortlicher Regierung und parlamentarischer Opposition ist ein wichtiger Aspekt des offenen Wettbewerbs der unterschiedlichen politischen Kräfte, den das Demokratieprinzip fordert.
10. In der direkten parlamentarischen Auseinandersetzung mit den Regierungsmitgliedern kann sich die Opposition sinnfällig und öffentlichkeitswirksam als Alternative zur politischen Regierungsmehrheit zeigen. Mit Blick darauf ist das öffentliche Ereignis einer persönlichen Interaktion zwischen Regierung und Opposition im Parlament besonders wirkmächtig.

11. Eine Regelung, nach der die Bundesregierung sich in der Regierungsbefragung durch parlamentarische Staatssekretäre vertreten lässt, verfehlt daher die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die das Grundgesetz an die Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle in der Geschäftsordnung stellt.
12. Die politisch-diskursive Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit, der Art. 43 Abs. 1 GG dient, ist eine höchstpersönliche. Die Regierungsmitglieder sind darin nicht vertretbar.
13. Treten im Bundestag Parlamentarische Staatssekretäre auf, können sie Sach- und Fachauskünfte erteilen. Sie leisten dabei regelmäßig eine administrative Vermittlung von Informationen, die auf der fachlich-inhaltlichen Zuarbeit des Ministerialapparats beruht. Sie können damit die informationelle Funktion der parlamentarischen Regierungskontrolle erfüllen.
14. Parlamentarische Staatssekretäre können jedoch die politisch-diskursive Verantwortlichkeit der Bundesregierung und der einzelnen Regierungsmitglieder grundsätzlich nicht vergegenwärtigen und verwirklichen. Die Regierungsmitglieder sind auch mit Blick auf die Wirkung der Regierungsbefragung in der Öffentlichkeit nicht vertretbar.
15. Eine Regelung, nach der die Regierungsmitglieder in der Regierungsbefragung durch parlamentarische Staatssekretäre ersetzt werden, verfehlt daher das verfassungsrechtliche Gebot, die politische Verantwortlichkeit der Regierung zu effektuieren.
16. Im politischen Wettbewerb ist die parlamentarische Opposition in besonderem Maße auf die Möglichkeit angewiesen, vor den Augen der Öffentlichkeit unmittelbar in eine politische Auseinandersetzung mit Ministerinnen und Ministern und dem Kanzler treten zu können. In der Öffentlichkeit wird das Spannungsverhältnis zwischen Minderheit und Mehrheit praktisch besser greifbar, wenn es sich in politischen Führungspersönlichkeiten und ihrer direkten Interaktion abbildet.
17. Auch aus diesem Grund verfehlt eine Regelung, nach der die Regierungsmitglieder in der Regierungsbefragung durch parlamentarische Staatssekretäre ersetzt werden, das verfassungsrechtliche Gebot der Effektuierung der parlamentarischen Regierungskontrolle.
18. An der Regierungsbefragung müssen grundsätzlich alle Regierungsmitglieder teilnehmen, damit sie zur Verfügung stehen, um die an sie gerichteten Fragen der Mitglieder des Bundestages persönlich zu beantworten. Die Funktionsfähigkeit der Regierung lässt sich im Einzelfall durch sachlich begründete Entschuldigung von der Teilnahme gewährleisten.
19. Unbeschadet der Unvertretbarkeit der Regierungsmitglieder entspricht eine längerfristige Vorabfestlegung der Regierungsmitglieder, die an der Regierungsbefragung teilnehmen, nicht dem Gebot, die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung zu effektuieren. Regelmäßig ergeben sich die politischen Anliegen der Abgeordneten gegenüber der Regierung auch aus aktuellen Geschehnissen.
20. Eine Regierungsbefragung zu europäischen Angelegenheiten ist geeignet, die politische Verantwortlichkeit der Regierung für ihr Handeln im Zusammenhang der Europäischen Union zu effektuieren. Dies kann auch zu einer stärkeren Einbettung der EU in einen breiten, sachlich informierten politischen Diskurs in der Öffentlichkeit beitragen.

## C. Stellungnahme

### I. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Regierungsbefragung

#### 1. Die Regierungsbefragung als Ausgestaltung des Zitierrechts aufgrund der Geschäftsordnungsautonomie

Verfassungsrechtliche Grundlage der Regierungsbefragung ist das parlamentarische Zitierrecht (Interpellationsrecht) gem. Art. 43 Abs. 1 GG. Die Vorschrift begründet ein Recht des Bundestages darauf, dass die Regierungsmitglieder auf Verlangen persönlich im Plenum und in den Ausschüssen erscheinen und dort Rede und Antwort stehen.

BVerfGE 57, 1 (NPD/Werturteil), juris Rn. 17.

Das Recht zur Regierungsbefragung nach Art. 43 Abs. 1 GG zählt zu den Rechten des Bundestages, die das parlamentarische Regierungssystem verfassungsrechtlich verwirklichen. Es ist ein wichtiger Aspekt der demokratischen Verantwortlichkeit der Regierung. Das Zitierrecht ergänzt als Recht der parlamentarischen Regierungskontrolle das Fragerecht gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, das Untersuchungsrecht nach Art. 44 GG und die Informationsrechte des Bundestages in europäischen Angelegenheiten nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG. Die parlamentarischen Kontrollrechte verpflichten die Bundesregierung, sich im Bundestag vor den Augen der Öffentlichkeit über ihr Handeln und ihre Vorhaben zu erklären.

Der Bundestag hat die Befugnis, die Ausübung des Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG durch die Geschäftsordnung regeln. Das Grundgesetz regelt nicht im Einzelnen, auf welche Weise der Bundestag die Rechte der parlamentarischen Regierungskontrolle ausübt. Aufgrund der Parlaments- und Geschäftsordnungsautonomie (Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG) ist die nähere Ausgestaltung der parlamentarischen Selbstorganisation überlassen.

Die Geschäftsordnung des Bundestages selbst kann als parlamentarisches Binnenrecht keinen Anspruch darauf begründen, dass die Regierungsmitglieder sich im Bundestag befragen lassen. Ein solcher Anspruch ergibt sich allein aus Art. 43 Abs. 1 GG.

Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG hingegen vermittelt keinen Anspruch darauf, dass die Regierungsmitglieder sich persönlich der parlamentarischen Debatte stellen. Er begründet ein parlamentarisches Frage- und Informationsrecht, dem eine Auskunftspflicht der Bundesregierung entspricht. Auskünfte können schriftlich oder mündlich erteilt werden. Dabei kann die Regierung sich Beauftragter bedienen, etwa (parlamentarischer) Staatssekretäre. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG begründet aber kein Recht der einzelnen Abgeordneten darauf, dass die Regierungsmitglieder persönlich im Bundestag Rede und Antwort stehen.

Zum parlamentarischen Frage- und Informationsrecht und der korrespondierenden Antwortpflicht der Regierung etwa BVerfGE 124, 161 (Beobachtung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz), juris Rn. 123, mit Nachweis der ständigen Rechtsprechung.

**Als Konkretisierung des Zitierrechts aus Art. 43 Abs. 1 GG kann der Bundestag mit der Geschäftsordnung vorsehen, dass die Regierung sich regelmäßig einer parlamentarischen Befragung stellt, für die das Verfahren im Einzelnen vorab festgelegt ist. Bei der Regelung der Regierungsbefragung sind aber verfassungsrechtliche Maßgaben zu beachten.**

## **2. Materielle Bindung der Geschäftsordnungsautonomie an die Verfassung**

Die Geschäftsordnungsautonomie gilt nicht unbegrenzt, sondern steht unter dem Vorrang der Verfassung. Sie eröffnet Gestaltungsräume der parlamentarischen Selbstorganisation. Aber der Bundestag ist in seiner Selbstorganisation durch die Verfassungsprinzipien und -gewährleistungen gebunden. Daher ist die Gestaltungsfreiheit, über die der Bundestag in seiner Selbstorganisation verfügt, verfassungsrechtlich vorgeprägt.

S. etwa BVerfGE 130, 318 (Neunergremium), juris Rn 119 ff., wo das Gericht die Freiheit und Gleichheit des Mandates gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG als Maßstab der internen Organisation des Bundestages entfaltet. Ausdruck der verfassungsrechtlichen Bindung der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages ist auch, dass Art. 20 Abs. 2 GG die Spiegelbildlichkeit der Besetzung von Ausschüssen vorgibt, ebd. Zur Bindung der Selbstorganisation von Verfassungsorganen an die Verfassung weiter *Jelena von Achenbach*, Verfassungswandel durch Selbstorganisation, Der Staat 2016, 1 ff.

**Aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Bindung muss der Bundestag bei der Regelung der Regierungsbefragung in der Geschäftsordnung insbesondere die Gewährleistung des Demokratieprinzips und den Sinn und Zweck des Art. 43 Abs. 1 GG beachten.**

Das Grundgesetz stellt damit inhaltliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Regierungsbefragung.

## II. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Regelung der Regierungsbefragung

### 1. Die Wirksamkeit der parlamentarischen Regierungskontrolle als verfassungsrechtliche Anforderung an die Regelung der Regierungsbefragung

Bei der Ausgestaltung der Regierungsbefragung durch die Geschäftsordnung ist der Bundestag aufgrund des Demokratieprinzips an das Gebot der wirksamen parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung gebunden.

Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung zählt zu den Mechanismen, die den Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und Staatsgewalt herstellen. Diesen gebietet das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG. Dabei fordert das Bundesverfassungsgericht gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle auch tatsächlich wirksam werden kann. Das Ausgehen der Staatsgewalt vom Volk muss, so das Gericht, für das Volk wie auch die Staatsorgane jeweils konkret erfahrbar und praktisch wirksam sein.

Mit weiteren Nachweisen der ständigen Rechtsprechung BVerfGE 147, 50 (Fragerecht Bahn/Banken), juris Rn. 196 ff. (198) und BVerfGE 137, 185 (Fragerecht Rüstungsexporte), juris Rn. 130 ff. (132).

Das gilt auch als Maßgabe dafür, wie der Bundestag die parlamentarische Regierungskontrolle ausgestaltet. **Art. 20 Abs. 2 GG verpflichtet den Bundestag dazu, die Kontrollrechte so zu konkretisieren, dass die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung in der Praxis insgesamt wirksam werden kann (Gebot der Effektuierung).**

Der Bundestag verfügt dabei über Gestaltungsspielraum. **Aber die Regelungen, mit denen er das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG näher ausgestaltet, dürfen der wirksamen parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit nicht zuwiderlaufen. Die Geschäftsordnung darf diese nicht beeinträchtigen.**

### 2. Die politische Verantwortlichkeit der einzelnen Regierungsmitglieder als verfassungsrechtliche Anforderung an die Regelung der Regierungsbefragung

Bei der Regelung der Regierungsbefragung muss der Bundestag den Sinn und Zweck des Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG beachten, wie ihn das Grundgesetz bestimmt. Die Funktion des Zitierrechts ergibt sich aus dem Grundsatz der wirksamen parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit der Regierung, die Art. 20 Abs. 2 GG gewährleistet.

Die verschiedenen Rechte, mit denen der Bundestag Regierungskontrolle ausüben kann, haben im Einzelnen unterscheidbare konkrete Zwecke. Das Zitierrecht dient vorrangig der politischen

Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder gegenüber Parlament und Volk, nicht der Informationsgewinnung für die parlamentarische Arbeit.

a. Kontrollrechte des Bundestages zur Informationsgewinnung

Konkret dienen die Kontrollrechte *zum einen* dazu, dass der Bundestag von der Regierung Auskünfte über ihre Tätigkeit und das Verwaltungshandeln in ihrem Verantwortungsbereich erhält und am Fachwissen der Exekutive teilhat. Dies vermittelt dem Bundestag Sach- und Fachinformationen für seine Willensbildung in allen Bereichen seiner Arbeit (Gesetzgebung, Haushalt, Regierungskontrolle, allgemeinpolitische Willensbildung). Das dient auch der Allgemeinheit: Mittels der Informationsrechte kann das Parlament durchsetzen, dass das Regierungshandeln transparent und nachvollziehbar ist.

Die Funktion der Informationsgewinnung kennzeichnet vor allem das Frage- und das Untersuchungsrecht.

Diese Rechte ermöglichen auch, Rechtsverstöße der Exekutive und andere Missstände aufzuklären und sollen insofern schon präventiv zu wirken, s. BVerfGE 137, 185, juris Rn. 131; BVerfGE 124, 78 (Aussagegenehmigung BND-UA), juris Rn. 127; BVerfGE 110, 199 (Aktenvorlageverlangen), juris Rn. 70.

b. Kontrollrechte des Bundestages zur Effektuierung der politischen Verantwortlichkeit der Bundesregierung

*Zum anderen* dienen die Rechte der parlamentarischen Regierungskontrolle dazu, die politisch-diskursive Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Bundestag und dem Volk herzustellen. Mit den Kontrollrechten kann der Bundestag eine politische Auseinandersetzung mit der Bundesregierung eröffnen. Dies dient der demokratischen Legitimation des Regierungshandelns, die sich vom Parlament ableitet.

**Das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG bezweckt *nicht* primär die Informationsgewinnung für die parlamentarische Arbeit. Vielmehr liegt seine verfassungsrechtliche Funktion maßgeblich darin, die persönliche Verantwortlichkeit zu verwirklichen, in der die Regierungsmitglieder gegenüber Parlament und Allgemeinheit stehen. Diese Funktion muss der Bundestag bei der Regelung der Regierungsbefragung beachten.**

Das Zitierrecht dient dazu, dass die Abgeordneten sich in Rede und Gegenrede direkt mit den Ministerinnen und Ministern auseinandersetzen können. Es erlaubt dem Bundestag, einen unmittelbaren politischen Austausch mit den Ministerinnen und Ministern und der Kanzlerin oder dem Kanzler zu eröffnen. Denn es verpflichtet diese individuell, den Abgeordneten persönlich Rede und Antwort zu stehen.

BVerfGE 57, 1, juris Rn. 17.

Die individuelle Pflicht der Regierungsmitglieder, sich der Debatte im Bundestag zu stellen, eröffnet die diskursive Auseinandersetzung zwischen Abgeordneten und den einzelnen Regierungsmitgliedern. Dies ist Teil der parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit der Bundesregierung.

In diesem Sinne auch *Klein* in Maunz/Dürig, Grundgesetzkommentar, 84. EL August 2018, Art. 43 GG, Rn. 36, der die kontrollierende Funktion des Zitierrechts im Vordergrund gegenüber dem Zweck der Informationsgewinnung sieht. Das Zitierrecht sei Ausdruck des weit ausgreifenden Anspruchs des Bundestages auf Teilhabe am politischen Entscheidungsprozess auf Bundesebene. S. gleichfalls und mit direktem Bezug auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Regierungsbefragung *Christoph Schönberger*, Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 2016, 486, 492 ff. zur kommunikativ-diskursiven Präsenz und aktiven Mitwirkung der Regierung an den parlamentarischen Erörterungen als Teil der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Bundesregierung.

**Zwar wird nur der Kanzler vom Bundestag gewählt, nicht aber die Minister (Art. 63). Diese können auch nicht individuell Adressat eines Misstrauensvotums sein (Art. 67 GG). Aber aus dem parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes folgt eine persönliche politisch-diskursive Verantwortlichkeit der einzelnen Regierungsmitglieder gegenüber dem Bundestag.**

Im Besonderen ergibt sich die persönliche Verantwortlichkeit unter anderem aus dem Ressortprinzip gem. Art. 65 S. 2 GG. Danach leiten die Minister im Rahmen der politischen Leitlinien des Kanzlers ihren Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Nicht zuletzt folgt die individuelle politisch-diskursive Verantwortlichkeit der Ministerinnen und Minister zudem aus Art. 43 GG.

Dies zeigt sich einerseits in Art. 43 Abs. 2 GG, wonach die Regierungsmitglieder ein Recht darauf haben, im Parlament anwesend zu sein und sich an der parlamentarischen Debatte zu beteiligen. Die Ministerinnen und Minister und der Kanzler haben hieraus einen Anspruch darauf, im Parlament ihr Handeln erklären, verteidigen und für Zustimmung werben zu können. Auch damit realisieren die Regierungsmitglieder ihre persönliche politische Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundestag.

Umgekehrt hat der Bundestag andererseits nach Art. 43 Abs. 1 GG einen Anspruch darauf, dass die Regierungsmitglieder in der parlamentarischen Debatte persönlich Rede und Antwort stehen. Damit ermöglicht das Zitierrecht – und folglich die Regierungsbefragung – einerseits der Regierungsmehrheit, die anwesende Regierung direkt des Rückhalts zu versichern und in ihrer Politik zu unterstützen. Ebenso aber können die Fraktionen, die die Regierung tragen, öffentlich wahrnehmbar Kritik an der Regierungspolitik üben – selbst, wenn sie dies fein dosieren. Darin dient das Zitierrecht der parlamentarischen Mehrheit, die die Regierung trägt. Andererseits kann die parlamentarische Minderheit die Regierungsmitglieder unmittelbar politisch konfrontieren und damit herausfordern.

### 3. Der Grundsatz der effektiven Opposition als verfassungsrechtliche Anforderung an die Regelung der Regierungsbefragung

Allgemein dienen die Instrumente der Regierungskontrolle auch und gerade dazu, eine effektive Oppositionsarbeit zu ermöglichen. Dem steht nicht entgegen, dass sie ebenso der parlamentarischen Mehrheit zugutekommen.

Das Grundgesetz enthält einen verfassungsrechtlichen Grundsatz der effektiven Opposition. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt die Funktion parlamentarischer Kontrolle wesentlich der Opposition zu. Parlamentarische Kontrollrechte sind strukturell maßgeblich von Ausübungsmöglichkeiten der Opposition abhängig. Effektivität und Intensität der vom Bundestag ausgeübten Kontrolle hängen von der Ausgestaltung der parlamentarischen Minderheitsrechte im Hinblick auf die Kontrolle von Regierung und regierungstragender Mehrheit ab.

BVerfGE 142, 25, juris Rn 85, 69, s. auch BVerfGE 137, 185, juris Rn. 202, wo das Gericht darauf abstellt, dass das Fragerecht in seiner Kontrolldimension ganz überwiegend ein Mittel der Opposition ist.

**Die parlamentarische Kontrolle der Regierung wird, wie das Bundesverfassungsgericht betont, gerade durch die Opposition wirksam. Das Zitierrecht wirkt als effektives Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle gerade dadurch, dass die Regierungsmitglieder sich auf oppositionelle Fragen zu ihrer Amtsführung erklären müssen und sich der politischen Kritik und den Alternativvorschlägen der Opposition stellen.**

Aus diesem Grund dient das Zitierrecht auch und gerade der parlamentarischen Opposition. Dem steht nicht entgegen, dass das Zitierrecht kein Minderheitenrecht, sondern ein Recht des Bundestages ist. Denn ein Recht des Bundestages kann zugleich die Regierungskontrolle durch das Gesamtorgan und die politische Mehrheit ermöglichen *und* der Verwirklichung effektiver Opposition dienen.

Zur Möglichkeit einer prozessstandschaftlichen Geltendmachung des Zitierrechts aus Art. 43 Abs. 1 GG als Recht des Bundestages durch die Opposition *Christoph Schönberger* JZ 2016, 486 ff., 494 mit Hinweis auf eine vergleichbare Konstellation in BVerfGE 90, 286 (AWACS I).

Das Grundgesetz gewährleistet einen offenen Wettbewerb der politischen Kräfte. Diesen Wettbewerb macht die Regierungsbefragung besonders deutlich sichtbar und erfahrbar. Das gilt für Regierungsmehrheit und parlamentarische Minderheit wie für die Öffentlichkeit.

Zum offenen Wettbewerb der politischen Kräfte zwischen Regierung und Opposition als konstitutives Element der freiheitlich demokratischen Grundordnung BVerfGE 142, 25, juris Rn 86, und BVerfGE 123, 267 (Lissabon), juris Rn. 213.

**Die direkte politische Interaktion zwischen verantwortlicher Regierung und parlamentarischer Opposition ist ein wichtiger Aspekt des offenen Wettbewerbs der unterschiedlichen politischen Kräfte, den das Demokratieprinzip fordert.**

In der direkten parlamentarischen Auseinandersetzung mit den Regierungsmitgliedern kann sich die Opposition sinnfällig und öffentlichkeitswirksam als Alternative zur politischen Regierungsmehrheit zeigen. Abgeordnete der Oppositionsfractionen können sich der Wählerschaft mit Kritik und Alternativvorschlägen als potentielles Regierungspersonal präsentieren. Mit Blick darauf ist das öffentliche Ereignis einer persönlichen Interaktion zwischen Regierung und Opposition im Parlament besonders wirkmächtig. Dazu trägt nicht zuletzt bei, dass ein solches Ereignis für die mediale Berichterstattung besonders geeignet ist.

#### **4. Die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages als verfassungsrechtliche Anforderung an die Regelung der Regierungsbefragung**

Das Zitierrecht leistet einen Beitrag dazu, die Ausübung der Regierungsgewalt an das Volk zurückzubinden. Dies tut es maßgeblich, indem es eine Wirkung in der Öffentlichkeit erzielt.

Art. 43 Abs. 1 GG ermöglicht es dem Bundestag, eine direkte Debatte zwischen Abgeordneten und Regierungsmitgliedern herbeizuführen: Der Bundestag hat einen Anspruch darauf, dass die Ministerinnen und Minister und der Kanzler persönlich anwesend sind und an der diskursiv-politischen Verhandlung im Parlament teilnehmen. Die unmittelbare politische Auseinandersetzung zwischen Parlament und Regierung trägt entscheidend dazu bei, nicht nur für Bundesregierung und Bundestag, sondern besonders für das Volk *erfahrbar* und *praktisch wirksam* werden zu lassen, dass die Regierung gegenüber dem Parlament und – vermittelt durch dieses – gegenüber dem Volk für ihr Handeln politisch verantwortlich ist.

Denn über die Parlamentsöffentlichkeit, die Art. 42 Abs. 1 GG gewährleistet, stellt das Zitierrecht die Regierung in ein politisches Erklärungs- und Rechenschaftsverhältnis und einen politischen Diskurs auch mit dem Volk: Die Ministerinnen und Minister sind aus Art. 43 Abs. 1 GG verpflichtet, sich *vor den Augen der Öffentlichkeit* über ihr Handeln zu erklären und sich der *öffentlichen* parlamentarischen Debatte zu stellen. Das Bundesverfassungsgericht betont die demokratische Bedeutung der öffentlichen Parlamentsdebatte auch und gerade im Hinblick auf die parlamentarische Kontrolle der Regierung.

Zur Bedeutung der Parlamentsöffentlichkeit und des öffentlichen Verhandeln von Argument und Gegenargument, der öffentlichen Debatte und öffentlichen Diskussion als wesentliche Elemente des

demokratischen Parlamentarismus und als Voraussetzung der Kontrolle durch die Bürger BVerfGE 131, 152 (Unterrichtungspflicht ESM/Fiskalpakt), juris Rn. 113, im Kontext der Unterrichtung des Bundestages nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG. Dies betrifft – wie der vorliegende Gegenstand – die Funktion des Parlaments, durch öffentliche Debatte über das Regierungshandeln den Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und Regierungstätigkeit (auf europäischer Ebene) zu herzustellen.

Dass vor den Augen der Öffentlichkeit eine politische Debatte zwischen Parlament und Regierungsmitgliedern stattfindet, befördert die politische Meinungs- und Willensbildung des Volkes über die Amtsführung der Regierung. Dies schafft die Grundlagen für zukünftige Wahlentscheidungen. Es trägt zudem dazu bei, die Regierung und ihr Handeln in den öffentlichen Diskurs einzubetten.

Dies ist ein wichtiger Aspekt der demokratischen Legitimation des Regierungshandelns. Es zählt maßgeblich zum Sinn und Zweck des Zitierrechts, die demokratische Legitimation des Regierungshandelns gerade zwischen den Wahlen dadurch zu fördern, dass wirksame parlamentarische Regierungskontrolle stattfindet. Dies leistet vorrangig die Opposition. Erst die Kontrolle durch die Opposition schafft regelmäßig öffentliche Aufmerksamkeit und damit eine Einbettung des Handelns der Regierung in die öffentliche Meinungs- und Willensbildung. Dem muss auch die Regelung der Regierungsbefragung gerecht werden.

### **III. Unvertretbarkeit der Regierungsmitglieder in der Regierungsbefragung**

**Eine Regelung, nach der die Bundesregierung sich in der Regierungsbefragung durch parlamentarische Staatssekretäre vertreten lässt, verfehlt die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die das Grundgesetz an die Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle in der Geschäftsordnung stellt.**

Die Regierungsbefragung verwirklicht wirksame parlamentarische Regierungskontrolle, indem die Regierungsmitglieder vor den Augen der Öffentlichkeit persönlich Rechenschaft für ihre Amtsführung ablegen und sich unmittelbar der politischen Debatte im Parlament stellen. Dadurch kommen insbesondere der Grundsatz der effektiven Opposition und die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages zur Geltung.

Nur wenn die Kanzlerin und die Ministerinnen und Ministern persönlich erscheinen, erfüllt die Regierungsbefragung die in Art. 43 Abs. 1 GG verankerte Funktion, die politisch-diskursive Verantwortlichkeit der einzelnen Regierungsmitglieder gegenüber Parlament und Öffentlichkeit zu verwirklichen.

**Die politisch-diskursive Verantwortlichkeit, der Art. 43 Abs. 1 GG dient, ist eine höchstpersönliche. Sie lässt sich nicht delegieren. Anders als in der Funktion, dem Parlament Sach- und Fachauskünfte zu geben, sind die Regierungsmitglieder in ihrer persönlichen Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament nicht vertretbar.**

## 1. Persönliche Anwesenheitspflicht der Regierungsmitglieder nach Art. 43 Abs. 1 GG

Die Pflicht nach Art. 43 Abs. 1 GG, auf Verlangen im Bundestag zu erscheinen, richtet sich an die Mitglieder der Bundesregierung, was nach Art. 62 GG den Bundeskanzler und die Bundesminister umfasst.

Die Regierungsmitglieder können die Erfüllung der Pflicht, im Bundestag zu erscheinen, nicht einseitig delegieren. Ohne Zustimmung des Bundestages kann die Regierung auf ein Verlangen nach Art. 43 Abs. 1 GG nur Personen in den Bundestag schicken, die gemäß Art. 62 GG Regierungsmitglieder sind – also nicht Staatssekretäre oder andere Beauftragte. Das ergibt sich unmittelbar aus dem Wortlaut, der die *Pflicht* allein an die Regierungsmitglieder richtet. Absatz 1 des Art. 43 GG unterscheidet sich insofern von Absatz 2, der als Normadressaten (des Anwesenheits- und Anhörungsrechts) auch die Beauftragten benennt.

In der Praxis lässt sich die Bundesregierung im Rahmen der Regierungsbefragung, die Art. 43 GG konkretisiert, ganz überwiegend durch (parlamentarische) Staatssekretäre vertreten. Eine solche Übung kann die verfassungsrechtliche Pflicht nach Art. 43 Abs. 1 GG, die an die Regierungsmitglieder adressiert ist, wegen des Vorrangs der Verfassung nicht abändern. Daher ist unerheblich, ob der Bundestag der Praxis widerspricht, Staatssekretäre in die Regierungsbefragung zu schicken.

Die Anwesenheit und Anhörung von Staatssekretären während der Regierungsbefragung kann sich (soweit sie beauftragt sind) nur auf das Anwesenheits- und Anhörungsrecht nach Art. 43 Abs. 2 GG stützen.

Das Anwesenheits- und Anhörungsrecht aus Art. 43 Abs. 2 GG begründet ein Recht der Regierung, im Bundestag ihren Standpunkt darzulegen und zu verteidigen (vgl. BVerfGE 10, 4 ff. juris Rn 52). Dazu kann sie dem Wortlaut nach auch Beauftragte einsetzen. Das Anwesenheits- und Anhörungsrecht ermöglicht es der Regierung, ihre parlamentarische Verantwortlichkeit proaktiv wahrzunehmen, indem sie sich direkt über die parlamentarische Willensbildung informiert (Abs. 2 S. 1), ihre Politik unmittelbar gegenüber dem Parlament vertritt und sich der direkten Diskussion stellt (Abs. 2 S. 2), auch um für den andauernden politischen Rückhalt des Parlaments zu werben.

Selbst wenn der Bundestag geschäftsordnungsrechtlich vorsieht, dass an der Regierungsbefragung Staatssekretäre teilnehmen, bleibt die verfassungsrechtliche Pflicht der Regierungsmitglieder, auf Verlangen nach Art. 43 Abs. 1 GG persönlich im Bundestag zu erscheinen, unverändert bestehen.

## 2. Verfehlung der parlamentarischen Öffentlichkeitsfunktion bei Vertretung der Regierungsmitglieder durch Parlamentarische Staatssekretäre

Die demokratische Bedeutung der Regierungsbefragung lässt sich nicht realisieren, wenn die Ministerinnen und Minister und der Kanzler, die persönlich in der Regierungsverantwortung stehen und in dieser Funktion von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, vertreten werden.

**Treten im Parlament Parlamentarische Staatssekretäre auf, können sie Sach- und Fachauskünfte erteilen. Sie leisten dabei regelmäßig eine administrative Vermittlung von Informationen, die auf der fachlich-inhaltlichen Zuarbeit des Ministerialapparats beruht, insbesondere auf Vorlagen und Stellungnahmen des zuständigen Fachreferats. Sie können damit die informationelle Funktion der parlamentarischen Regierungskontrolle erfüllen, also zur parlamentarischen Informationsgewinnung von der Regierung beitragen.**

Zu den Funktionen und zum Status der Parlamentarischen Staatssekretäre eingehend *Steffi Menzenbach*, Die Parlamentarischen, 2015. *Menzenbach* hebt „Frage und Antwort im Parlament“ als eine der Funktionen der Parlamentarischen Staatssekretäre hervor (S. 311 ff.). Sie stellt heraus, dass dies auf der inhaltlichen Zuarbeit der Fachbürokratie des Ministeriums (und ggfs. der nachgeordneten Behörden) beruht.

**Ein Auftreten der Staatssekretäre kann aber die politische Verantwortlichkeit der Bundesregierung und der einzelnen Regierungsmitglieder grundsätzlich nicht vergegenwärtigen und verwirklichen.**

Eine öffentliche Debatte zwischen Parlament und Regierungsmitgliedern schafft ein politisches Ereignis, an dem sich die politische Meinungs- und Willensbildung des Volkes über die Amtsführung der Ministerinnen und Minister und der Kanzlerin entzünden, vertiefen und fortentwickeln kann. Dies ist ein wichtiger Aspekt der demokratischen Legitimation des Regierungshandelns, der das Zitierrecht und folglich die Regierungsbefragung dient.

Dazu trägt die Medienberichterstattung maßgeblich bei, die eine breite öffentliche Wahrnehmung ermöglicht und befördert. Die Medien können mit einer Regierungsbefragung an dem Ereignis einer direkten Auseinandersetzung zwischen Parlament und Regierung ansetzen. Sie können daran auch die Konfliktlinien zwischen politischer Mehrheit und Minderheit besonders sinnfällig abbilden.

Eine parlamentarische Befragung der Regierungsmitglieder ermöglicht, das Spannungsverhältnis zwischen Regierungspolitik und den Positionen der Opposition *personalisiert* und *unmittelbar* darzustellen – anhand der Ministerinnen, Ministern und des Kanzlers und oppositioneller Abgeordneter, insbesondere der Leitfiguren der Opposition, sowie der direkten Interaktion beider Seiten. Die Regierungsmitglieder sind daher mit Blick auf die Wirkung der Regierungsbefragung in der Öffentlichkeit nicht vertretbar.

**Aus diesem Grund verfehlt eine Regelung, nach der die Regierungsmitglieder in der Regierungsbefragung durch parlamentarische Staatssekretäre ersetzt werden, das verfassungsrechtliche Gebot, die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung zu effektuieren.**

### **3. Verfehlung des Grundsatzes der effektiven Opposition bei Vertretung der Regierungsmitglieder durch Parlamentarische Staatssekretäre**

Effektive parlamentarische Regierungskontrolle erfordert nicht nur die Information des Parlaments über das Regierungshandeln, sondern auch die Möglichkeit der Abgeordneten, die Regierungsmitglieder direkt mit inhaltlicher und persönlicher Kritik konfrontieren zu können. Der offene politische Wettbewerb wird auch und gerade dadurch praktisch erfahrbar und wirksam, dass sich die parlamentarische Opposition in eine öffentliche Debatte mit den Ministerinnen und Ministern und der Kanzlerin begeben kann. Dies trägt auch dazu bei, der parlamentarischen Minderheit eine realistische Chance zu erhalten, zur Mehrheit zu werden und die Regierung zu übernehmen.

Sind die Regierungsmitglieder persönlich im Bundestag anwesend, können die Abgeordneten der parlamentarischen Minderheit sie vor den Augen der Öffentlichkeit unmittelbar zur ihrer Amtswahrnehmung befragen und politisch herausfordern. Dabei verkörpern der Ministerinnen und Minister aufgrund ihrer Führungsfunktion die Regierungsverantwortung und die politische Mehrheit unmittelbar. Das befördert die öffentliche Wahrnehmung.

**Im politischen Wettbewerb ist die parlamentarische Opposition in besonderem Maße auf die Möglichkeit angewiesen, vor den Augen der Öffentlichkeit unmittelbar in eine politische Auseinandersetzung mit Ministerinnen und Ministern und dem Kanzler treten zu können. In der Öffentlichkeit wird das Spannungsverhältnis zwischen Minderheit und Mehrheit praktisch besser greifbar, wenn es sich in politischen Führungspersönlichkeiten und ihrer direkten Interaktion abbildet.**

Vgl. BVerfGE 137, 185, juris Rn. 202, wo das Gericht darauf verweist, dass die Opposition zur wirksamen Regierungskontrolle auf die Öffentlichkeit angewiesen ist.

**Auch aus diesem Grund verfehlt eine Regelung, nach der die Regierungsmitglieder in der Regierungsbefragung durch parlamentarische Staatssekretäre ersetzt werden, das verfassungsrechtliche Gebot der Effektuierung der parlamentarischen Regierungskontrolle.**

## IV. Weitere Aspekte der Regelung der Regierungsbefragung

### 1. (Vorab-)Festlegung der teilnehmenden Regierungsmitglieder

An der Regierungsbefragung müssen grundsätzlich alle Regierungsmitglieder teilnehmen, damit sie zur Verfügung stehen, um die an sie gerichteten Fragen der Mitglieder des Bundestages persönlich zu beantworten. Die Funktionsfähigkeit der Regierung lässt sich im Einzelfall durch sachlich begründete Entschuldigung von der Teilnahme und Vertretung gewährleisten.

**Regelmäßig ergeben sich die politischen Anliegen der Abgeordneten gegenüber der Regierung *zumindest auch* aus aktuellen Geschehnissen. Daher ist eine längerfristige Vorabfestlegung der teilnehmenden Regierungsmitglieder nicht sachgerecht.** Dies könnte unter Umständen ausschließen, dass aus gegebenem Anlass die zuständigen Ministerinnen und Minister befragt werden können.

Unbeschadet der Unvertretbarkeit der Regierungsmitglieder entspricht eine längerfristige Vorabfestlegung der Regierungsmitglieder, die an der Regierungsbefragung teilnehmen, daher nicht dem Gebot, die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung zu effektuieren. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Grundsatz der effektiven Opposition und die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages (dazu oben II. 3. - 4. und III. 2. - 3.).

### 2. Einleitung der Regierungsbefragung durch Ausführungen der Bundesregierung

Die Regierungsbefragung erfüllt ihren Zweck maßgeblich dadurch, dass die Ministerinnen und Minister und der Kanzler sich auf die frei gewählten, nicht thematisch determinierten Fragen der Abgeordneten, insbesondere der Opposition, zu ihrer Amtsführung erklären und mit Kritik und Alternativvorschlägen auseinandersetzen (dazu oben II. 2. - 4. und III. 2. - 3.).

**Einseitige Erklärungen der Regierung, die nicht auf parlamentarische Anliegen reagieren, verfehlen damit grundsätzlich die Funktion der Regierungsbefragung. Allenfalls kann ein knapper Bericht über aktuelle Hauptpunkte der Beratung und Beschlussfassung im Kabinett dazu beitragen, dass die Abgeordneten mit den Regierungsmitgliedern in eine politische Auseinandersetzung zu aktuellen, in Vorbereitung befindlichen Vorhaben der Regierung treten können.** Auch für nicht abgeschlossene Vorgänge besteht eine politisch-diskursive Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament, unbeschadet des Schutzes der regierungsinternen Willensbildung.

Dazu mit weiteren Nachweisen *Jelena von Achenbach*, Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2017, 491, 507 ff.

### 3. **Regierungsbefragung in europäischen Angelegenheiten**

Die Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlagen vor, eine spezielle europapolitische Regierungsbefragung insbesondere vor Sitzungen des Europäischen Rates einzuführen.

Für die Information des Bundestages in europäischen Angelegenheiten hat das Bundesverfassungsgericht detaillierte Vorgaben entwickelt. Dabei dient die Pflicht der Bundesregierung, den Bundestag nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG über Vorhaben und Vorgänge im Kontext der Europäischen Union zu unterrichten, nach der Rechtsprechung auch der parlamentarischen Öffentlichkeit.

**Das Bundesverfassungsgericht betont, dass Entscheidungen von erheblicher rechtlicher oder faktischer (!) Bedeutung für die Spielräume künftiger Gesetzgebung grundsätzlich ein Verfahren vorausgehen muss, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten.**

Im europäischen Kontext stärkt, so das Gericht, die öffentliche parlamentarische Willensbildung gleichzeitig die Responsivität von europäischen Entscheidungen für die Interessen und Überzeugungen der Bürger. Erst die Öffentlichkeit der Beratung schafft die Voraussetzungen für eine Kontrolle durch die Bürger. Dies gilt auch, wo die parlamentarische Beratung sich, sei es mitwirkend oder kontrollierend, auf das Entscheidungsverhalten bezieht – wie es im Kontext der Europäischen Union der Fall ist.

BVerfGE 131, 152, juris Rn. 112-114.

**Vor diesem Hintergrund ist eine Regierungsbefragung zu europäischen Angelegenheiten geeignet, die politische Verantwortlichkeit der Regierung für ihr Handeln im Kontext der Europäischen Union praktisch wirksam und erfahrbar zu machen.** Wiederum kommt hierbei der Möglichkeit der Opposition, in eine direkte Auseinandersetzung mit den Regierungsmitgliedern zu treten, eine besondere Bedeutung zu (dazu bereits oben II. 3. und III. 2.-3.).

**Eine Regierungsbefragung in europäischen Angelegenheiten schafft das Ereignis einer direkten, persönlichen Auseinandersetzung zwischen Ministerinnen und Ministern und Abgeordneten über europapolitische Themen.** Dies ist besonders geeignet für die mediale Vermittlung und die öffentliche Wahrnehmung der Europäischen Union und der Mitwirkung des Bundestages an der Europapolitik.

**Eine europapolitische Regierungsbefragung kann damit die Auseinandersetzung der Bürgerinnen und Bürger mit der Europapolitik und der Europäischen Union stärken. Dies kann auch zu einer stärkeren Einbettung der EU in einen breiten, sachlich informierten politischen Diskurs in der Öffentlichkeit beitragen.**

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Wahlprüfung,  
Immunität und Geschäftsordnung

Ausschussdrucksache

19-G-24

30. Januar 2019



Rheinische  
Friedrich-Wilhelms-  
Universität Bonn

Rechts- und  
Staatswissenschaftliche  
Fakultät

An den  
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Ge-  
schäftsordnung  
des Deutschen Bundestags

**Prof. Dr. Klaus F. Gärditz**  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Postanschrift:  
Adenauerallee 24-42  
53113 Bonn  
Tel.: 0228/73-9176  
Email: gaerditz@jura.uni-bonn.de

Bonn, den 29. Januar 2019

## *Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses am 30. Januar 2019*

### *Änderung der Geschäftsordnung (Fragestunde und Regierungsbefragung)*

#### **I. Änderungsvorschläge**

Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD ist vorgesehen, die Regierungsbefragung im Deutschen Bundestag neu zu strukturieren.<sup>1</sup> Schon bislang war die Form der Debatten ein wichtiger Hebel, Interesse der Öffentlichkeit auf das Parlament zu lenken, was z. B. zur Einführung der Fragestunde und Aktuellen Stunde führte.<sup>2</sup>

Die Regierungsbefragung ist Bestandteil des Regelungskomplexes über das Fragerecht der Abgeordneten.<sup>3</sup> Die bisherige Regelung hierzu findet sich in § 106 Abs. 2 GeschO BT. In Sitzungswochen findet nach § 106 Abs. 2 Satz 1 GeschO BT eine Befragung der Bundesregierung statt, bei der die Mitglieder des Bundestages Fragen von aktuellem Interesse an die Bundesregierung im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit, vorrangig jedoch zur vorangegangenen Sitzung der Bundesregierung, stellen können. Das Nähere wird nach § 106 Abs. 2 Satz 2 GeschO in Richtlinien geregelt. Diese Richtlinien sind wiederum als Anlage 7 („Befragung der Bundesregierung“) Bestandteil der Geschäftsordnung und haben an deren Regelungswirkung teil. Darin ist Folgendes niedergelegt:

---

<sup>1</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (19. Legislaturperiode) v. 12.3.2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, S. 18.

<sup>2</sup> S. *Szymula*, Das Parlament 1974, Beilage 39, S. 19 ff.

<sup>3</sup> *Harks*, JuS 2014, 979 ff.

1. Eine Befragung der Bundesregierung findet in Sitzungswochen mittwochs um 13.00 Uhr statt.
2. Die Mitglieder des Bundestages können an die Bundesregierung Fragen von aktuellem Interesse im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit stellen, vorrangig zur vorangegangenen Kabinettsitzung. Die Fragen können durch Bemerkungen eingeleitet werden. Sie müssen kurz gefasst sein und kurze Antworten ermöglichen.
3. Der Präsident erteilt das Wort unter Berücksichtigung der Regeln des § 28 Abs. 1 GeschO BT.
4. Die Befragung dauert in der Regel 30 Minuten.
5. Zu Beginn der Befragung erhält ein Mitglied der Bundesregierung auf Verlangen bis zu fünf Minuten das Wort.
6. Der Präsident kann die Befragung über 30 Minuten hinaus verlängern. Dauert die Befragung länger als 30 Minuten, verkürzt sich die anschließende Fragestunde um die Verlängerungszeit.
7. Grundsätzlich antworten die angesprochenen Mitglieder der Bundesregierung; das Rederecht des zuständigen Mitglieds der Bundesregierung bleibt unberührt.

In einem gemeinsamen Papier der Fraktionen von CDU/CSU und SPD<sup>4</sup> wurden folgende erste Eckpunkte vorgeschlagen, wie eine künftige Fortentwicklung aussehen könnte: Die Bundesregierung übermittelt vorab die Tagesordnung des Kabinetts an die Fraktionen des Deutschen Bundestags. Nach optionaler kurzer Einleitung durch die Bundesregierung können die Abgeordneten die Regierung thematisch offen über regulär 60 Minuten befragen, wobei eine Verlängerung um 15 Minuten auf Kosten der anschließenden Fragestunde möglich sein soll. An der Befragung nimmt mindestens ein Regierungsmitglied in vorab festgelegter Ressortreihenfolge teil. Die Reihenfolge der Fragen richtet sich nach § 28 Abs. 1 GeschO BT. Es antwortet vornehmlich das entsprechend einer vorab festgelegten Reihenfolge anwesende Regierungsmitglied, das die Fragen zu Fachthemen an andere anwesende Regierungsmitglieder oder Parlamentarische Staatssekretäre der betroffenen Ressorts weiterleiten kann. Dreimal jährlich soll eine 60minütige Befragung der Bundeskanzlerin stattfinden.

Die der Information der Abgeordneten und damit (wie Anfragen) der parlamentarischen Aufgabenerfüllung dienende Fragestunde<sup>5</sup> (§ 105 GeschO BT i. V. mit Anlage 4 betreffend Richtlinien für die Fragestunde und für die schriftlichen Einzelfragen) dauert künftig 90 Minuten. Die Eckpunkte sind in der Opposition teils auf Kritik gestoßen.

## II. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Ogleich eine Befragung der Bundesregierung im Deutschen Bundestag lange etabliert ist, bestehen Unsicherheiten betreffend den verfassungsrechtlichen Rahmen. Als Grundlagen kommen das Zitierrecht (1.) und die Geschäftsordnungsautonomie (2.) in Betracht.

---

<sup>4</sup> Schreiben des Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers der CDU/CSU-Fraktion *Michael Grosse-Brömer* und des Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-Fraktion *Carsten Schneider* v. 19.10.2018 an den Vorsitzenden des Ausschusses für Wahlprüfung Immunität und Geschäftsordnung, Ausschuss-Drs. Nr. 19-G-7.

<sup>5</sup> BVerfGE 147, 50 (126).

## 1. Zitierrecht?

Als Rechtsgrundlage der Fragestunde/Befragung kommt das Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG in Betracht. Der Bundestag und seine Ausschüsse können hiernach die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Bundesregierung verlangen. Zuletzt hatte *Christoph Schönberger* die Befragung von Regierungsmitgliedern auf diese Grundlage gestützt und hieraus gefolgert, dass die Mitglieder der Bundesregierung zur Teilnahme an der Befragung verpflichtet sind.<sup>6</sup>

### a) Inhalt und Folgen des Zitierrechts

Träger des Zitierrechts ist der Deutsche Bundestag, also das *Plenum* oder der jeweilige Ausschuss.<sup>7</sup> Adressaten sind einzelne Mitglieder der Bundesregierung im Sinne des Art. 62 GG (einschließlich der Bundeskanzlerin).<sup>8</sup> Parlamentarische Sekretärinnen und Staatssekretäre können demgegenüber nicht zitiert werden.<sup>9</sup> Zwar kann der Bundestag hiernach jedes einzelne Mitglied der Bundesregierung nach Ressortzuständigkeit zitieren. Eine Beschränkung auf die jeweils für eine Befragung benötigten Ressorts ist hiermit aber nicht verbunden. Vielmehr kann – schon weil der Verlauf einer Befragung, die auch spontane Fragen einschließen darf, nicht vorhersehbar ist und eine Information möglicherweise über verschiedene Ressorts verteilt sein kann – der Deutsche Bundestag vorsorglich die ganze Bundesregierung zitieren.<sup>10</sup> Adressaten des ausgeübten Zitierrechts sind – in den Grenzen des Zumutbaren<sup>11</sup> – verpflichtet, *persönlich* zu erscheinen und dem Parlament Rede und Antwort zu stehen.<sup>12</sup> Eine *Vertretung* durch Nichtregierungsmitglieder (namentlich Beamtschaft des Ressorts oder Parlamentarische Staatssekretärinnen oder Staatssekretäre) ist unzulässig.<sup>13</sup>

Ob Art. 43 Abs. 1 GG hierbei auch das Interpellationsrecht einschließt, war seit einem entsprechenden Postulat durch *Gerhard Anschütz* zur Vorgängerbestimmung des Art. 33 WRV<sup>14</sup> umstritten.<sup>15</sup> Inzwischen ist zwar anerkannt, dass den einzelnen Abgeordneten mit dem Interpellationsrecht ein Informationsanspruch im weiteren Sinne zusteht, um ihre wissensabhängigen<sup>16</sup> Funktionen im Rahmen der mit dem Mandat verbundenen parlamentarischen Aufgaben wirksam erfüllen zu können.<sup>17</sup> Namentlich ist ein Fragerecht mit korrespondierender Antwortpflicht

<sup>6</sup> *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. 26 ff.

<sup>7</sup> *Brocke*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 43 Rn. 5; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 2018, Art. 43 Rn. 51 f.; *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 61; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 43 Rn. 9.

<sup>8</sup> *Brocke*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 43 Rn. 3; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 2018, Art. 43 Rn. 60; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 43 Rn. 10.

<sup>9</sup> *Brocke*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 43 Rn. 3.

<sup>10</sup> *Brocke*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 43 Rn. 3; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 43 Rn. 10.

<sup>11</sup> *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 59; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 43 Rn. 14. S. auch *Schönfeld*, Das Zitier-, Zutritts- und Rederecht des Art. 43 GG, 1973, S. 67 ff.

<sup>12</sup> *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 43 Rn. 11.

<sup>13</sup> *Pieroth*, in: Jarass/ders. (Hrsg.), GG, 15. Aufl. (2018), Art. 43 Rn. 2; *Versteyl*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. (2012), Art. 43 Rn. 28.

<sup>14</sup> *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl. (1933), An. 1 zu Art. 33.

<sup>15</sup> Eingehend *Geck*, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986, S. 64 ff.

<sup>16</sup> S. *Brüning*, Der Staat 43 (2004), 511 (512 ff.); *Schwarz*, NWVBl. 2008, 245 ff.; *Storr*, ZG 2005, 45 ff.

<sup>17</sup> BVerfGE 139, 194 (223); *Geck*, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986, S. 101 ff.; *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185 (185); *Weis*, DVBl 1988, 268 (270 f.). Aus dem Verfassungsrecht der Länder entsprechend *BayVerfGH*, Entsch. v. 17.7.2001 – Vf. 56-IVa-00, NVwZ 2002, 715 (716); Entsch. v. 26.7.2006 – Vf. 11-IVa/05, NVwZ 2007, 204 (205); *VerfGH Nordrhein-Westfalen*, Urt. v. 19. 8. 2008 – VerfGH 7/07, NVwZ-RR 2009, 41 (43).

notwendig, um Kontrollfunktionen gegenüber der Exekutive effektiv ausüben zu können.<sup>18</sup> Der Anspruch wird insoweit allerdings konsequent aus den Statusrechten der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleitet,<sup>19</sup> nicht aus dem Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG, das ohnehin nur dem Plenum zustehen würde und – anders als das Interpellationsrecht – gerade kein strukturelles Minderheitenrecht ist.<sup>20</sup>

## b) Verfahrensrechtliche Ausübung des Zitierrechts

Über einen Antrag, Mitglieder der Bundesregierung zu zitieren, wird mangels abweichender Regelung mit *einfacher* Mehrheit entschieden.<sup>21</sup> Einen Beschlussantrag können hingegen nach § 42 GeschO BT auch Fraktionen oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestags stellen. Diese haben jedoch nur ein geschäftsordnungsmäßig gewährleistetes Recht, dass über ihren Antrag beschlossen wird,<sup>22</sup> hingegen – anders als etwa nach Art. 44 Abs. 1 GG, § 2 Abs. 1 PUAG – kein Recht darauf, dass dem Antrag auch durch eine Mehrheit entsprochen wird.<sup>23</sup> Eine mit den Mechaniken des parlamentarischen Regierungssystems durchweg kompatible Konsequenz ist, dass die regierungstragende Mehrheit eine Zitierung der Regierung verhindern, also den Grad der parlamentarischen Konfrontation politisch steuern kann. Ob es sich die Regierungsmehrheit hingegen „leisten“ kann, einem Minderheitenantrag auszuweichen, ist mithin eine politische (nicht rechtlich zu beantwortende) Frage. Im Hinblick auf die abschließende Regelung des Art. 43 Abs. 1 GG ließe sich – schon mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerfG<sup>24</sup> – auch kein Minderheitenrecht in der Geschäftsordnung verbindlich verankern, das es einem Quorum unterhalb der Mehrheit erlauben würde, verbindlich die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern zu verlangen.<sup>25</sup>

Entscheidend ist, dass der Deutsche Bundestag sein Zitierrecht für jede einzelne Sitzung, in denen die Anwesenheit von Mitgliedern der Bundesregierung verlangt wird, gesondert durch expliziten Beschluss mit Mehrheit ausüben muss. In einem Zitierbeschluss muss zudem bezeichnet werden, welche Mitglieder der Bundesregierung zitiert werden (z. B. die gesamte Regierung oder einzelne Ministerinnen und Minister). In der Praxis findet eine Zitierung daher auch kaum statt.<sup>26</sup> Anwesenheit wird durch einvernehmliche und etablierte Praktiken gewährleistet. Dem Zitierrecht kommt insoweit vor allem eine Reservefunktion zu.<sup>27</sup>

## c) Keine abstrakt-generelle Verallgemeinerung

Der Beschluss zur Zitierung kann vor diesem Hintergrund auch nicht abstrakt-generell ausgeübt werden, etwa indem Regelungen in der Geschäftsordnung erlassen werden. Art. 43 Abs. 1

<sup>18</sup> BVerfGE 139, 194 (224).

<sup>19</sup> BVerfGE 139, 194 (223).

<sup>20</sup> Vgl. kontrastierend nur *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 68.

<sup>21</sup> *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 43 Rn. 8; *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 63; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 43 Rn. 16.

<sup>22</sup> Ein Antrag, der das Quorum nicht erfüllt, muss daher überhaupt nicht als Beschlussvorlage behandelt, sondern kann durch das Präsidium bzw. die Vorsitzende/den Vorsitzenden eines Ausschusses verworfen werden.

<sup>23</sup> Vgl. *Pieroth*, in: Jarass/ders. (Hrsg.), GG, 15. Aufl. (2018), Art. 43 Rn. 1: kein Minderheitenrecht.

<sup>24</sup> BVerfGE 142, 25 (64 ff.).

<sup>25</sup> Wie hier *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 2018, Art. 43 Rn. 43. So aber § 106 Abs. 3 GeschO BT-E nach dem Antrag der Fraktion der FDP v. 21.11.2018: Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Ausschuss-Drs. 19-G-13.

<sup>26</sup> *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 64.

<sup>27</sup> *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 43 Rn. 8; *Vonderbeck*, Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse, 1981, S. 11.

GG ist – dem Vorbild des Art. 33 Abs. 1 WRV<sup>28</sup> folgend – auf eine fallbezogene Anwendung gerichtet, ähnelt also einer konkret-individuellen Terminladung (im Regelungsgehalt durchaus vergleichbar einem Verwaltungsakt i. S. von § 35 VwVfG). Es ist hingegen nicht möglich, durch Geschäftsordnungserlass das Zitierrecht allgemein auszuüben und – vorbehaltlich einer Änderung der GeschO BT – für eine Wahlperiode dauerhaft, allgemein bzw. an bestimmten Sitzungstagen die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern oder der ganzen Bundesregierung zu verlangen.<sup>29</sup>

Die bezeichneten Regelungen in der GeschO BT lassen sich daher *nicht* auf Art. 43 Abs. 1 GG stützen. Mit der bisherigen Regelung des § 106 Abs. 2 GeschO BT übt der Deutsche Bundestag nicht sein Zitierrecht aus. Eine Novelle der Regelung ist hierfür folglich verfassungsrechtlich ebenfalls ungeeignet; namentlich die in Rede stehenden Änderungen betreffen keine Zitierung der Bundesregierung. Insoweit ist die ohnehin konsensual gebilligte<sup>30</sup> Praxis, sich im Verhinderungsfall durch Staatssekretärinnen oder Staatssekretäre vertreten zu lassen, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, weil mangels Zitierung keine persönliche Anwesenheitspflicht der Regierungsmitglieder besteht. Namentlich der Entwurf der FDP-Fraktion, der eine ausdrückliche Bezugnahme auf Art. 43 Abs. 1 GG in § 106 Abs. 2 GeschO BT aufnehmen möchte,<sup>31</sup> greift daher verfassungsrechtlich ins Leere.

Darüber hinaus beschränkt sich die Zitierung auf die Verpflichtung zur Anwesenheit und zur Beantwortung der Fragen. Ein Beschluss nach Art. 43 Abs. 1 GG kann hingegen nicht Regelungen des Geschäftsganges festlegen, namentlich nicht Redezeit, Modalitäten der Befragung oder Wohlverhaltenspflichten im Parlament „huckepack“ mitregeln. Welchen parlamentarischen Rechten und Pflichten anwesende Mitglieder der Bundesregierung unterliegen, ergibt sich vielmehr aus der Geschäftsordnung und dem Hausrecht im Rahmen des Art. 40 GG.

## 2. Geschäftsordnungsrecht?

In Betracht kommt ferner eine Regelung qua Geschäftsordnungsautonomie. Geschäftsordnungsrecht des Deutschen Bundestags ist parlamentarisches Binnenrecht.<sup>32</sup> Rechtsgrundlage ist Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach sich der Bundestag eine Geschäftsordnung gibt. Unabhängig von ihrem – umstrittenen,<sup>33</sup> hier aber nicht relevanten – Verhältnis zu außenrechtlichen Regelungen durch Gesetz und Rechtsverordnung steht die Geschäftsordnung jedenfalls im Rang un-

---

<sup>28</sup> Hierzu *Meier*, Zitier- und Zutrittsrecht im parlamentarischen Regierungssystem, 1982, S. 82 ff.

<sup>29</sup> Wie hier auch *Brocker*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, 2. Aufl. (2013), Art. 43 Rn. 8.

<sup>30</sup> *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 62.

<sup>31</sup> Antrag der Fraktion der FDP v. 21.11.2018: Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Ausschuss-Drs. 19-G-13.

<sup>32</sup> S. BVerfGE 1, 144 (148): „autonome Satzung“. Mit Recht kritisch zum Begriff *Canonic*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 9 Rn. 33.

<sup>33</sup> Für einen selbstständigen Rang neben Gesetzen und Verordnungen etwa *Bollmann*, Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages, 1992, S. 185 ff.; *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 26; *Schmidt*, AöR 128 (2003), 608 (637); *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems, 1973, S. 44 f. Für eine Nachrangigkeit gegenüber den Gesetzen hingegen BVerfGE 1, 144 (148); *Kluth*, in: Hoffmann/Henneke (Hrsg.), GG, 14. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 43; *Kühnreich*, Das Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung des Hauptstadtdeschlusses, 1997, S. 79 ff.; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 17; *Pieroth*, in: Jarass/ders. (Hrsg.), GG, 15. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 8; *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 10 Rn. 41; *Schneider*, in: Badura/Dreier (Hrsg.), BVerfG und GG II, 2001, S. 627 (635).

ter dem Verfassungsrecht,<sup>34</sup> kann also verfassungsunmittelbar begründete Organrechte und Kompetenzen nicht verändern.<sup>35</sup> Im Einzelnen ist hierzu Folgendes anzumerken:

#### a) Reichweite der Regelungsgewalt durch Geschäftsordnung

Die Geschäftsordnung zielt darauf, durch einen formalen Rahmen „die effektive Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben zu ermöglichen“.<sup>36</sup> Regelungsgegenstände sind die Abläufe im parlamentarischen Geschäftsgang,<sup>37</sup> darüber hinaus die innere Selbstorganisation und die Parlamentsdisziplin.<sup>38</sup> Die Geschäftsordnung ermöglicht, „die Art und Weise der Ausübung der den einzelnen Abgeordneten aus ihrem verfassungsrechtlichen Status zufließenden Rechte zu regeln. Insbesondere kann der Bundestag näherhin bestimmen, auf welche Weise seine Mitglieder an der parlamentarischen Willensbildung mitwirken, welche parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse der gemeinschaftlichen Wahrnehmung durch eine Fraktion, ein Quorum oder eine Gruppe von Abgeordneten vorbehalten bleiben und nach welchen Voraussetzungen sich Fraktionen bilden können“.<sup>39</sup>

Die Reichweite der Regelungsgewalt einer Geschäftsordnung ist auf parlamentsinterne Vorgänge beschränkt. Die Grenzen sind aber nicht nur personal (Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag), sondern auch funktional (parlamentarisches Geschehen) zu bestimmen;<sup>40</sup> die potentielle Regelungsgewalt der Geschäftsordnung ist also auf Akteure im funktionsbezogenen Wirkungsraum des Parlaments zu erstrecken. Regelungsadressaten sind namentlich die Mitglieder des Deutschen Bundestags,<sup>41</sup> richtigerweise daneben aber auch die diese unterstützenden Beschäftigten der Bundestagsverwaltung bzw. der Fraktionen, soweit sie in Tätigkeiten im Rahmen parlamentarischer Aufgaben eingebunden sind.

Regeln gegenüber Parlamentsexternen (wie etwa Sachverständigen in einer Ausschussanhörung nach § 70 GeschO BT) lassen sich insoweit ebenfalls über das Geschäftsordnungsrecht erlassen, dessen Geltung sich die Adressaten qua Teilnahme am parlamentarischen Verfahren unterwerfen.<sup>42</sup> Hier wird also von Parlamentsexternen vorübergehend eine – sehr spezifische – parlamentsinterne Rollenfunktion innerhalb des parlamentarischen Geschäftsganges angenommen, die in die Regelungsgewalt des Deutschen Bundestags für parlamentarisches Binnenrecht nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG fällt.

#### b) Äußere Grenzen des Geschäftsordnungsrechts

Das territorial zugeschnittene *Hausrecht* im Parlament weist hingegen Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG dem Präsidenten des Deutschen Bundestags zu. Seine konkrete Ausübung ist daher kraft speziellerer verfassungsunmittelbarer Zuständigkeit einer Regelung durch Geschäftsordnung entzo-

<sup>34</sup> *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 26; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 7.

<sup>35</sup> Vgl. *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 7, mit konkreten Beispielen.

<sup>36</sup> BVerfGE 130, 318 (348).

<sup>37</sup> BVerfGE 80, 188 (220); 130, 318 (348); *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 5, 6.

<sup>38</sup> *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 6; *ders./Hientzsch*, JuS 2011, 1 (3); *Pieroth*, in: Jarass/*ders.* (Hrsg.), GG, 15. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 10.

<sup>39</sup> BVerfGE 84, 304 (321).

<sup>40</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 2018, Art. 40 Rn. 68; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 14.

<sup>41</sup> BVerfGE 1, 144 (148); *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 22; *Schliesky*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 21.

<sup>42</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 2018, Art. 40 Rn. 69; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 13.

gen. Dies gilt auch für die Hausordnung als Bestandteil des präsidialen Hausrechts.<sup>43</sup> Eine bloße Konkretisierung der abstrakt-generellen Rahmenbedingungen des Erlasses der Hausordnung ist hingegen im Rahmen der Geschäftsordnungsgewalt möglich (vgl. § 7 Abs. 2 GeschO BT).

*Andere Verfassungsorgane* bindet die Geschäftsordnung grundsätzlich nicht.<sup>44</sup> Deren Kompetenzen sind vielmehr bei der Ausgestaltung der Geschäftsordnung zu wahren.<sup>45</sup> Der Deutsche Bundestag kann folglich auf der Grundlage der Geschäftsordnungskompetenz nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG nicht den Geschäftsgang der Bundesregierung regeln, also auch keine Verpflichtungen begründen, nach denen die Bundesregierung in bestimmter Zusammensetzung bzw. einzelne Regierungsmitglieder in Sitzungen persönlich anwesend zu sein haben. Insoweit könnte eine Verpflichtung nur auf die speziellere Regelung des Art. 43 Abs. 1 GG gestützt werden.

### c) Die Gestaltung der Befragung anwesender Regierungsmitglieder

Sind Mitglieder der Bundesregierung hingegen im Parlament anwesend, um sich an der parlamentarischen Aussprache oder dem Geschäftsgang (namentlich einer Befragung) zu beteiligen, lässt Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG zu, hierfür abstrakt generelle Regelungen zu schaffen, wie Rederecht, Redereihenfolge, Redezeit, Format der Aussprache und Redethemen bestimmt werden. Hierbei sind lediglich die verfassungsunmittelbaren Privilegien nach Art. 43 GG zu beachten. Zutreffend wird davon ausgegangen, dass Art. 43 GG verfassungsunmittelbare Festlegungen trifft, *ob* die Bundesregierung anwesend sein darf/muss, nicht hingegen *wie* die Abläufe während der Anwesenheit zu organisieren sind.<sup>46</sup> Einer solchen Organisation, die die Bundesregierung in den parlamentarischen Geschäftsgang integriert, bedarf es aber notwendigerweise. Eine Regelung kann zwangsläufig nur vom Deutschen Bundestag getroffen werden, der Herr über seinen Geschäftsgang auch dann bleibt, wenn Regierungsmitglieder (oder deren Vertreter) im Parlament anwesend sind. Richtigerweise kann der Deutsche Bundestag also auch Mitglieder der Bundesregierung, die im Rahmen des Art. 43 Abs. 2 GG über ein privilegiertes Rederecht verfügen, innerhalb des Parlamentsbetriebs dem Geschäftsordnungsrecht unterwerfen.<sup>47</sup> Dies schließt es ein, dass auch die Modalitäten der Befragung geregelt werden können, wovon im Übrigen bereits unter der zum Vorbild des Art. 43 Abs. 1 GG genommenen Vorgängerregelung des Art. 33 WRV ausgegangen wurde.<sup>48</sup>

Ist ein Mitglied der Bundesregierung im Parlament im Rahmen parlamentarischer Funktionen anwesend, unterliegt es daher bei der Wahrnehmung dieser Funktionen dem Geschäftsordnungsrecht auch dann, wenn das betroffene Mitglied zu einer Anwesenheit rechtlich nicht verpflichtet ist. Namentlich nicht nach Art. 43 Abs. 1 GG zitierte Regierungsmitglieder können den Regelungen über die Ausgestaltung von Rederecht und Befragung unterworfen werden, so-

---

<sup>43</sup> Vgl. *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 29; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 35. Undeutlich *Schliesky*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 26.

<sup>44</sup> *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 22; *Pieroth*, in: Jarass/ders. (Hrsg.), GG, 15. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 9. Sinngemäß auch *Geck*, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986, S. 65: Geschäftsordnung könne keine Auskunftspflicht der Regierung begründen.

<sup>45</sup> *Haug*, Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen, 1994, S. 118.

<sup>46</sup> *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 14. Ähnlich *Haug*, Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen, 1994, S. 119 ff.

<sup>47</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 2018, Art. 40 Rn. 67 f.; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 40 Rn. 14; eingehend *Schwerin*, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, 1998 S. 113 ff. Ablehnend *Schliesky*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 7. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 21.

<sup>48</sup> S. *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl. (1933), An. 1 zu Art. 33.

lange sie an dem jeweiligen Geschäftsgang teilnehmen.<sup>49</sup> Zwar lassen sich unterhalb der Schwelle der Zitierung einzelne Mitglieder der Bundesregierung nicht verpflichten, persönlich zu erscheinen und Rede und Antwort zu stehen. Tun sie dies jedoch freiwillig, unterwerfen sie sich insoweit der Geschäftsordnungsgewalt des Bundestags.

Unterbleibt eine förmliche Zitierung nach Art. 43 Abs. 1 GG durch Plenarbeschluss, steht es jedem Mitglied der Bundesregierung frei, ob es der Bitte um Anwesenheit bei einer Befragung folgen möchte oder nicht. Regelungen wie § 106 GeschO BT i. V. mit Anlage 7 sind daher als solche keine Verpflichtungsgrundlage für die Anwesenheit der Bundesregierung. Ebenso wie ein gänzlicher Verzicht, im Deutschen Bundestag zu erscheinen, ist es daher Mitgliedern der Bundesregierung möglich, Vertreter zu entsenden. Dies gilt nicht zuletzt für Parlamentarische Staatssekretärinnen und -sekretäre. Diese sind keine Mitglieder der Bundesregierung nach Art. 63 GG,<sup>50</sup> sondern Mitglieder des Bundestags und werden einem Mitglied der Bundesregierung „beigegeben“ (§ 1 Abs. 1 Halbs. 1 ParlStG<sup>51</sup>).<sup>52</sup> Verzichtet das Plenum mithin auf eine Zitierung, bleibt es auch eine freiwillige Mitwirkung der Bundesregierung angewiesen, die ihren Personaleinsatz in der Befragung nach politischer Opportunität dosieren kann.

### III. Regelungsoptionen

Insgesamt ergeben sich hierauf für eine Novelle der Geschäftsordnung folgende Regelungsoptionen:

#### 1. Gestaltungsfreiheit und Gestaltungsgrenzen

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Geschäftsordnungsrechts hat der Deutsche Bundestag eine weitgehende Gestaltungsautonomie.<sup>53</sup> Etwa die Frage, wie oft die Bundeskanzlerin pro Jahr regulär befragt werden soll, ist frei gestaltbar.

Allerdings lassen sich durch die gegenwärtig diskutierte Änderung der Geschäftsordnung – wie dargelegt – keine verbindlichen Regelungen aufstellen, die einzelne Mitglieder der Bundesregierung – oder diese als Kollegium – verpflichten würden, im Deutschen Bundestag zu erscheinen. Die Geschäftsordnung kann nur regeln, wie eine Befragung der Mitglieder abläuft, die (freiwillig oder ausnahmsweise aufgrund einer Zitierung nach Art. 43 Abs. 1 GG) erschienen sind. Eine Regelung, die eine grundsätzliche Vertretung durch Parlamentarische Staatssekretärinnen und -sekretäre (oder sonstige Vertreter) ermöglicht, wäre daher entweder *rein deklaratorisch*, weil die Bundesregierung mangels Verpflichtung ohnehin die Möglichkeit hat, das Erscheinen derjenigen Vertreterinnen und Vertreter anzubieten, die sie für angemessen hält. Oder es wäre, sofern die Vertretungsoptionen beschränkt werden, eine abstrakt-generelle Zurückweisung anderer Vertretungspersonen, als die in der Geschäftsordnung zugelassen wurden; der Deutsche Bundestag würde also im Rahmen seines Geschäftsganges, sofern dieser die Bundesregierung betrifft, eine Vertretung generell nicht zulassen. Dies wäre freilich wenig sinnvoll, weil dann eine Befragung mangels Anwesenheitspflicht generell ausfiele, also die Einschränkung zu Lasten der parlamen-

---

<sup>49</sup> Sind Externe lediglich okkasionell (z. B. zur parteipolitischen Koordinierung oder zu Besuchszwecken) in den Räumlichkeiten des Deutschen Bundestags anwesend, ohne in den parlamentarischen Geschäftsgang einbezogen zu sein, unterliegen sie hingegen lediglich dem Hausrecht nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG.

<sup>50</sup> *Versteyl*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl. (2012), Art. 43 Rn. 28.

<sup>51</sup> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 24.7.1974 (BGBl. I S. 1538), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 17.7.2015 (BGBl. I S. 1322) geändert worden ist.

<sup>52</sup> Zum Inhalt des Amtsverhältnisses *Menzenbach*, Die Parlamentarischen: Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre im Bund und in den Ländern, 2015, S. 170 ff.

<sup>53</sup> BVerfGE 80, 188 (220); 130, 318 (349); *Pieroth*, in: Jarass/ders. (Hrsg.), GG, 15. Aufl. (2018), Art. 40 Rn. 8.

tarischen Befragungsmöglichkeiten ginge. Will anders gewendet der Deutsche Bundestag mehrheitlich die persönliche Anwesenheit von Regierungsmitgliedern verbindlich machen, muss er einen Beschluss nach Art. 43 Abs. 1 GG treffen.

Schließlich wäre es denkbar, die Anlage 7 zur Geschäftsordnung nicht als (ins Leere gehende) präskriptive Regelung zu konzipieren, sondern als abstrakt-generelle politische Erwartungshaltung des Deutschen Bundestags, dessen Enttäuschung zwar nicht sanktioniert werden kann, aber den Gepflogenheiten und Höflichkeiten im wechselseitigen Umgang von Parlament und Regierung widersprechen würde. Eine solche sanfte politische Aufforderung dürfte hierbei praktisch wesentlich wirksamer sein als ein – in der Regel dysfunktionaler – Versuch einer Verrechtlichung, der ohnehin keine praktischen Durchsetzungsmittel korrespondieren.<sup>54</sup> Gerade informale Regeln und konsensuale Praktiken können wichtige Funktionen erfüllen,<sup>55</sup> die tägliche Arbeit zu erleichtern, weil man ohne Rechtszwang auf gegenseitigen Respekt vertraut und hierdurch akzeptierte Praktiken konfliktfrei stabilisiert.

## 2. Bewertung möglicher politischer Handlungsoptionen

Der Deutsche Bundestag kann die Novelle der GeschO BT namentlich auch dazu nutzen, der Regierungsbefragung eine größere Attraktivität zu verleihen. Da einzelnen Abgeordneten – nicht zuletzt der Opposition – bereits anderweitig Fragerechte zur Verfügung stehen, um ihren parlamentarischen Informationsbedarf hinreichend zu erfüllen (Interpellationsrecht, Kleine Anfrage, Große Anfrage), dürfte der Mehrwert einer Fortentwicklung der Modalitäten der Regierungsbefragung vornehmlich nicht darin bestehen, die Informationslage des Parlaments gegenüber der Regierung zu verbessern. Vielmehr geht es in erster Linie um die – durchaus wichtige – öffentliche Darstellung parlamentarischer Arbeit.

### a) Ambivalente Bewertung

Der Eigenwert einer offenen und spontanen Konfrontation der Regierung mit fragenden Abgeordneten ist ambivalent zu bewerten. Als Vorteile einer Stärkung des Konfrontativen ließe sich im Einzelnen Folgendes anführen:

- Der Opposition böte dies die Möglichkeit, durch geschickte Fragen die Regierung spontan in die Enge zu treiben und (vermeintliche) Begründungsschwächen der Regierungspolitik offenzulegen.
- Aber auch der Regierung böte eine konfrontativere und spontanere Befragung die Möglichkeit, sich z. B. durch ruhige Sachlichkeit oder Schlagfertigkeit der Öffentlichkeit zu präsentieren und die Regierungspolitik zu verteidigen.
- Nicht zuletzt könnte ein regelmäßiger „Schlagabtausch“ der politischen Öffentlichkeit deutlicher vor Augen führen, um welche Themen und Argumente politisch gerade gerungen wird. Wer Demokratie besser erfahrbar machen und insbesondere dem falschen Eindruck entgegenwirken möchte, bestimmte Themen, die die Menschen berührten, würden nicht hinreichend kontrovers verhandelt, kann daher über die Regierungsbefragung als regelmäßiges Forum bestehende Konflikte sichtbar machen.

---

<sup>54</sup> Zwangsmittel zur Durchsetzung bestehen nicht. Ein Organstreit vor dem BVerfG nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG könnte lediglich eine Verletzung von Verfassungsrecht feststellen (§ 67 BVerfGG), nicht hingegen eine Verletzung bloßen Geschäftsordnungsrechts.

<sup>55</sup> S. *Schulze-Fielitz*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, § 11 Rn. 14 ff.

Hierin liegen freilich auch potentielle Nachteile, die bei einer Neugestaltung bedacht werden müssten:

- Höhere Spontaneität kann einen falschen Eindruck von der politischen Entscheidungsfindung vermitteln, deren Komplexität, Kompromisshaftigkeit und Ernsthaftigkeit hier leicht auf Rhetorik reduziert wird.<sup>56</sup> Redekunst drängt dann das mitunter schwierige Ringen um eine sachangemessene Lösung in den Hintergrund.
- Gerade vorbereitete Antworten auf vorab eingereichte Fragen können eben auch ein geeignetes Format für ein parlamentarisches Regierungssystem sein, in dem die Regierung nicht nur einer Parlamentsmehrheit politisch korrespondiert, sondern zugleich auch das Scharnier zu professionellen Beamtenstäben ist, die Regierungsarbeit zwar einerseits graduell de-politisieren, dafür aber auch professionalisieren und balancieren. Anders gewendet: „Langeweile“ muss eben nicht zwingend schlecht sein, wenn sie einfach der Preis bürokratisch geordneter und funktionierender Regierungsgeschäfte ist.
- Regelungen des Parlamentsrechts sind nicht zeitlos, sondern in sich wandelnde gesellschaftliche Kontexte eingebettet, auf deren Herausforderungen „realistische“ Antworten zu geben sind.<sup>57</sup> Die ohnehin festzustellende Tendenz, dass politische Auseinandersetzungen rauer und durch eine (für Rationalität und Klima der Debatten ungesunde) Hyperaktivität auf Social Media rasant beschleunigt werden, würde tendenziell verstärkt, wenn man zusätzlich Elemente des schnellen und spontanen Schlagabtauschs im Verhältnis von Parlament und Regierung institutionalisiert. Wer diese Entwicklung mit Sorge beobachtet, sollte hier zumindest Vorsicht walten lassen. Politik braucht auch Räume der Entschleunigung, in denen sich der Zeitbedarf gegenstandsadäquat selbst definieren lässt und die eine Entkopplung von der Zeittaktung namentlich vernetzter Internetkommunikation zulassen.

Insgesamt sollte daher sorgfältig erwogen werden, ob eine Reform der Regierungsbefragung, die in erster Linie eine medienwirksame Schaubühne errichtet, wirklich sinnvoll ist.

## b) Bewertung der vorgeschlagenen Regelungen

Entscheidet sich der Deutsche Bundestag dafür, das spontane Element der Befragung zu stärken und für die politische Öffentlichkeit attraktiver zu machen, dann wäre auch teils berechtigter Kritik am bisherigen Entwurf Rechnung zu tragen:

- Zutreffend lässt sich einwenden, dass die bislang vorgesehene Vorabfestlegung der Reihenfolge der Ressorts über längere Zeiträume eine spontane Auseinandersetzung zu aktuellen Themen verhindere.<sup>58</sup> Eine Stärkung der Regierungsbefragung erfüllt nur dann ihren Sinn, wenn Fragen aus den Reihen der Abgeordneten nicht nur spontan sein dürfen, sondern auch fachkundig beantwortet werden können. Dies setzt aber voraus, dass die geeigneten Ressorts grundsätzlich alle vertreten sind.
- Die Begrenzung der Anwesenheitspflicht auf lediglich ein Regierungsmitglied bedeutet zwar aus rechtlicher Sicht nach hiesiger Auffassung keine Verschlechterung der *rechtl*

---

<sup>56</sup> Vgl. allgemein *Piinder*, VVDStRL 72 (2013), 191 (253 f.).

<sup>57</sup> *Cancik*, VVDStRL 72 (2013), 268 (314 f.).

<sup>58</sup> So Schreiben der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführerin der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen *Britta Haßelmann* v. 31.10.2018 an den Vorsitzenden des Ausschusses für Wahlprüfung Immunität und Geschäftsordnung, Ausschuss-Drs. 19-G-10, S. 2.

chen Position des Parlaments gegenüber dem Status quo,<sup>59</sup> weil mangels Zitierung nach Art. 43 Abs. 1 GG derzeit kein Mitglied der Bundesregierung verpflichtet ist, anwesend zu sein. Allerdings ist zu befürchten, dass die avisierte Regelung zu einer Verschlechterung der *Praxis* gegenüber dem Status quo führt. Denn die Festschreibung einer Regelerwartung, ein Mitglied der Bundesregierung müsse mindestens anwesend sein, dürfte im Zusammenspiel mit der Vorfestlegung der Ressortreihenfolge dazu führen, dass in der Regel auch nur ein Mitglied anwesend ist. Sachgerechter wäre eine – ohnehin für die Bundesregierung unverbindliche – Regelung, wonach sich die Bundesregierung um eine möglichst breite Anwesenheit bemüht.

- Eine optionale Vertretung durch Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre ist hingegen – entgegen geäußerter Kritik<sup>60</sup> – keine Verschlechterung gegenüber dem Status quo, weil die bisherige Praxis, sich entsprechend vertreten zu lassen, wie dargelegt mit geltendem Recht vereinbar ist. Eine solche Vertretung muss zudem nicht unbedingt die Befragung entwerten. Man könnte die Regelvertretung auch umgekehrt als eine Aufwertung der – von Anfang an schillernden<sup>61</sup> – politischen Rolle der Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sehen, die insoweit deutlicher in Erscheinung treten und denen die spezifische Dauerfunktion zuwachsen könnte, als Scharnierelement zwischen Deutschem Bundestag und Bundesregierung die Regierungspolitik im Parlament zu erklären. Mit dem parlamentarischen Regierungssystem wäre dies sicherlich kompatibel.

(Prof. Dr. Klaus F. Gärditz)

---

<sup>59</sup> Schreiben der Ersten Parlamentarischen Geschäftsführerin der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen *Britta Haßelmann* v. 31.10.2018 an den Vorsitzenden des Ausschusses für Wahlprüfung Immunität und Geschäftsordnung, Ausschuss-Drs. 19-G-10, S. 2.

<sup>60</sup> Schreiben des Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers der Fraktion Die Linke *Jan Korte* v. 5.11.2018 an den Vorsitzenden des Ausschusses für Wahlprüfung Immunität und Geschäftsordnung, Ausschuss-Drs. 19-G-12, S. 2.

<sup>61</sup> S. zur Diskussion etwa *Hefty*, Die Parlamentarischen Staatssekretäre im Bund: Eine Entwicklungsgeschichte seit 1967, 2005; *Neumann*, ZRP 2002, 203 ff.; *Schäfer*, DÖV 1969, 38 ff.; *Wahl*, Der Staat 8 (1969), 327 ff.



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](mailto:sek.staatsrecht@jura.uni-muenchen.de)

[www.lmu.de](http://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.<sup>1</sup> 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“<sup>2</sup> zu stehen.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Die zitierten Mitglieder der Bundesregierung müssen selbst und persönlich antworten.<sup>5</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Vgl. zur Formulierung *Anschütz*, WRV, Art. 33 Anm. 1.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> 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“.<sup>9</sup> Wie aus

---

<sup>6</sup> 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.).

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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“.<sup>10</sup> „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.“<sup>11</sup> Sie müssen „vollständig und zutreffend“<sup>12</sup> und für die Öffentlichkeit zugänglich sein.<sup>13</sup> Grenzen des Interpellationsrechts können sich nur aus anderen Verfassungsgütern ergeben, zu denen u.a. die Informationsrechte anderer Abgeordneter und die Funktionsfähigkeit des Bundestags zählen.<sup>14</sup> Die GOBT kann das Fragerecht dementsprechend nur begrenzen, wenn der Grund für die Begrenzung im Verfassungsrecht liegt.<sup>15</sup>

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).<sup>16</sup> Dabei sind die Frage- und Informationsrechte der einzelnen Abgeordneten wechselseitig in Einklang zu bringen, und zugleich ist die Funktions- und Entscheidungsfähigkeit des

<sup>10</sup> BVerfGE 147, 50 (126, Rn. 195) – st. Rspr.

<sup>11</sup> BVerfGE 147, 50 (126, Rn. 195) – st. Rspr.

<sup>12</sup> Vgl. NWVerfGH, OVG 43, 274 (279).

<sup>13</sup> S. zuletzt BVerfGE 147, 50 (128 f., Rn. 200 f.).

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

<sup>15</sup> BVerfGE 147, 50 (133, Rn. 212 f.).

<sup>16</sup> Vgl. BVerfGE 80, 188 (219).

Bundestags zu sichern. Der Bundestag besitzt insoweit einen weiten Gestaltungsspielraum.<sup>17</sup>

### 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.<sup>18</sup> Wer von seinem Rederecht nach Art. 43 Abs. 2 GG Gebrauch macht, ist stets der nächste Redner auf der Liste.<sup>19</sup> Auch zeitlich ist das Rederecht „unbeschränkt und grundsätzlich unbeschränkbar“.<sup>20</sup> Äußerste Grenzen ergeben sich aus dem Missbrauchsverbot.<sup>21</sup>

### 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> Gegen eine

---

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

<sup>18</sup> BVerfGE 10, 4 (17).

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

<sup>20</sup> BVerfGE 10, 4 (17 f.).

<sup>21</sup> BVerfGE 10, 4 (18).

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

<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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,<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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.

---

<sup>24</sup> So aber *Schönberger*, Rechtsgutachten, S. 26 ff.

<sup>25</sup> S. hierzu im Einzelnen die Nachweise im Datenhandbuch des Deutschen Bundestags.

<sup>26</sup> Dies betont auch *Schönberger*, Rechtsgutachten, S. 32.

<sup>27</sup> 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 „Reservfunktion“ zu.<sup>28</sup> Der Reserve- oder Aus-

<sup>28</sup> S. zur „Reservfunktion“ 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.<sup>29</sup>

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-

---

<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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

---

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> BVerfGE 70, 324 (361).

<sup>32</sup> 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“<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> Die Interpretation und die Ausgestaltung des Grundgesetzes müssen daher sicherstellen, dass parlamentarische Kontrolle „auch tatsächlich wirksam werden kann“<sup>35</sup>, dass der Bundestag über das Wissen verfügt, das Voraussetzung jeder Kontrolle ist,

---

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

<sup>34</sup> BVerfGE 147, 50 (126 ff., Rn. 196 ff.)

<sup>35</sup> BVerfGE 147, 50 (126 f., Rn. 196).

und dass er hinreichend Einfluss auf die Tätigkeit der Regierung ausüben kann.<sup>36</sup> 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.

---

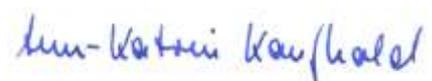
<sup>36</sup> Vgl. BVerfGE 147, 50 (126 f., Rn. 196).

## 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)

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 Oppositionsfraktionen 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 Bunderegierung 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 Fraction 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.

Prof. Dr. Martin Morlok

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

## **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 Regelwerk 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 (§ 3 Abs. 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.



Vorherige schriftliche Stellungnahme

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

zur

„Reform der Regierungsbefragung und der Fragestunde“

am Mittwoch, den 30. Januar 2018, Berlin,

von

Universitätsprofessor Dr. Michael Sachs, Universität zu Köln

Die Oppositionsfractionen (DIE LINKE, BT-Dr. 19/7 und dazu Ausschussdrucksache 19-G-12; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Dr. 19/240 und dazu Ausschussdrucksache 19-G-10; FDP Ausschussdrucksachen 19-G-13 und 19-G-14) und die Regierungsfractionen (Ausschussdrucksache 19-G-7 und Ausschussdrucksache 19-G-15 als Beschlussempfehlung des 1. Ausschusses gefasst) haben unterschiedliche Vorschläge für Änderungen der Geschäftsordnung des Bundestages und ihrer Anlagen 4 und 7 gemacht. Sie werfen in verschiedenem Umfang grundsätzliche, bis heute in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts teilweise nicht beantwortete verfassungsrechtliche Fragen auf.

## **I. Verfassungsrechtlich überprüfungsbedürftige Vorschläge**

Im Einzelnen werfen die Vorschläge insoweit Fragen auf, als sie in die Geschäftsordnung aufzunehmende Regelungen beinhalten, durch die die Bundesregierung oder ihre Mitglieder verpflichtet werden sollen. Dies gilt im Einzelnen für folgende Regelungen:

- Festlegung von Anwesenheitspflichten der Mitglieder der Bundesregierung bei Regierungsbefragungen,
- Verpflichtende Festlegungen regelmäßiger Befragungen der Bundeskanzlerin,
- Festlegung einer Befragung der Bundeskanzlerin auf Minderheitsantrag.

Verfassungsrechtlich problematisch ist daneben die Auffassung, dass bereits nach den derzeit geltenden Geschäftsordnungsregeln die Anwesenheit des gesamten Kabinetts einschließlich der Bundeskanzlerin bei allen Befragungen der Bundesregierung gem. § 106 Abs. 2 GO-BT, Anlage 7 verbunden mit der Verpflichtung zur unmittelbaren mündlichen Beantwortung ihnen gestellter Fragen verbindlich vorgeschrieben sei, so dass es insoweit keiner Änderung der Geschäftsordnung bedürfe (so Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Dr 19/240).

## **II. Verfassungsrechtliche Fragen**

Die damit aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen sind insbesondere die folgenden:

1. Kann der Deutsche Bundestag durch Regelungen seiner Geschäftsordnung einschließlich ihrer Ergänzungen überhaupt Pflichten der Bundesregierung oder ihrer Mitglieder, insbesondere solche zur Anwesenheit begründen?
2. Sind Regierungsmitglieder, deren Anwesenheit der Bundestag verlangt hat, verpflichtet, dann im Bundestag Rede und Antwort stehen?

3. Kann das Zitierrecht des Deutschen Bundestages nach Art. 43 Abs. 1 GG durch eine allgemein für die Legislaturperiode geltende, alle Regierungsmitglieder erfassende Regelung ohne Bezug auf bestimmte Beratungsgegenstände in seiner Geschäftsordnung ausgeübt werden?

4. Besteht eine Pflicht der Bundeskanzlerin und der übrigen Kabinettsmitglieder zur Anwesenheit bei Befragungen der Bundesregierung und zur Beantwortung dort gestellter Fragen bereits nach der derzeitigen Rechtslage?

### **Zu Frage 1**

Die Frage, ob der Deutsche Bundestag durch Regelungen seiner Geschäftsordnung einschließlich ihrer Ergänzungen überhaupt Pflichten der Bundesregierung oder ihrer Mitglieder, insbesondere solche zur Anwesenheit, begründen kann, wird mit Rücksicht auf die begrenzten Wirkungsmöglichkeiten des Geschäftsordnungsrecht weitgehend einhellig verneint.

Nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG gibt sich der Bundestag eine Geschäftsordnung, zu der auch ihre Anlagen gezählt werden.<sup>1</sup> Der alleinige Bezug auf die Ordnung der Geschäfte des Parlaments klingt schon im Wortlaut mit der Formulierung „gibt sich“ an. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu schon sehr früh und dezidiert Stellung genommen mit der auf die Geschäftsordnung des Bundestages bezogenen Feststellung: „Ihre Bestimmungen binden nur die Mitglieder des Bundestages.“<sup>2</sup> Dem folgt ganz überwiegend auch das Schrifttum,<sup>3</sup> jedenfalls soweit es nicht um Bindungswirkungen gegenüber am parlamentarischen Verfahren bereits aktiv Beteiligten, wie an der Sitzung des Bundestages ohnehin teilnehmenden Mitgliedern der Bundesregierung, geht.<sup>4</sup> Ob Bindungen in diesem Bereich zur Gewährleistung einer geordneten Parlamentsarbeit tatsächlich unerlässlich sind, was sie grundgesetzlich geboten erscheinen lassen könnte, oder ob unmittelbar durch das Grundgesetz begründete Befugnisse des Präsidenten, namentlich sein Hausrecht aus Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG, hierfür ausreichen, kann in diesem Zusammenhang dahinstehen.

Teilweise werden weitere (scheinbare) Ausnahmen anerkannt, namentlich für Bestimmungen, die auf eine besondere Verfassungsermächtigung gestützt sind.<sup>5</sup> Als eine solche wird zumal Art. 43 Abs. 1 GG im Hinblick auf die §§ 42 und 68 GO-BT genannt. § 42 GO-BT regelt allerdings nur verfahrensrechtliche Anforderungen, die allein vom Bundestag selbst und seinen Mitgliedern und Funktionsträgern einzuhalten sind, wenn „die Herbeirufung eines Mitglieds der Bundesregierung [zu] beschließen“ ist;<sup>6</sup> Pflichten für Regierungsmitglieder, die über ihre

schon unmittelbar nach Art. 43 Abs. 1 GG folgende Pflicht hinausgehen, einem Anwesenheitsverlangen des Bundestages nachzukommen, begründet die Bestimmung nicht. § 68 GO-BT wiederum erstreckt das Recht eines Ausschusses, die Anwesenheit eines Regierungsmitglieds zu verlangen, auf öffentliche Sitzungen. Dies weitet das entsprechende Recht der Ausschüsse nach Art. 43 Abs. 1 GG indes nicht aus, weil weder dort noch sonst im Grundgesetz eine Beschränkung dieses Rechts auf nicht öffentliche Sitzungen festgelegt ist; im Gegenteil, die im Grundgesetz dem Art. 43 Abs. 1 GG unmittelbar voranstehende Bestimmung des Art. 42 Abs. 3 GG spricht öffentliche Ausschusssitzungen ausdrücklich an, während ihre grundsätzliche Nichtöffentlichkeit nur in der Geschäftsordnung festgelegt ist.<sup>7</sup>

Dieser Befund entspricht der Einschätzung, dass eine Begründung von Anwesenheitspflichten der Mitglieder der Bundesregierung durch die Geschäftsordnung des Bundestages, die über deren unmittelbar aus Art. 43 Abs. 1 GG folgende Pflicht zur Anwesenheit im Bundestag und seinen Ausschüssen hinausgehen, nicht möglich ist.<sup>8</sup>

### **Zu Frage 2**

Die Frage, ob Regierungsmitglieder, deren Anwesenheit der Bundestag verlangt, nicht nur dazu verpflichtet sind, im Bundestag zu erscheinen, sondern darüber hinaus auch dazu, in diesem Rahmen Fragen zu beantworten, wird unterschiedlich beantwortet.

Die wohl noch vorherrschende Sichtweise, die sich auch beim Bundesverfassungsgericht (nur selten und ganz beiläufig) findet,<sup>9</sup> geht – oft ausdrücklich unter Berufung auf Anschütz' Kommentierung zur Weimarer Reichsverfassung<sup>10</sup> – davon aus, dass die herbeigerufenen Regierungsmitglieder verpflichtet sind, auf die ihnen im Bundestag gestellten Fragen zu antworten, dort „Rede und Antwort zu stehen“.<sup>11</sup>

Schon zu Art. 33 Abs. 1 WRV gab es freilich differenziertere Stellungnahmen. So wurde im Handbuch des Staatsrechts darauf hingewiesen, dass diese Rechenschaftspflicht „n i c h t schon bei I n t e r p e l l a t i o n e n und Kleinen A n f r a g e n“, die von kleinen Gruppen von Abgeordneten ausgehen konnten, bestehen sollte, sondern „nur angesichts eines geschäftsmäßig gefaßten Beschlusses des Reichstags“, „erst, wenn nach erteilter oder verweigerter Auskunft) das Plenum Anträge [...] zum Beschluß erhebt.“ Als Rechtsgrundlage wurde „Art. 56 in Verbindung mit Art. 33 Abs. 1“ genannt, also die in Satz 2 der erstgenannten Vorschrift ausgesprochene „Verantwortung gegenüber dem Reichstag“,<sup>12</sup> die damals anders als heute

durch eine Rücktrittspflicht des Ministers bei Misstrauensvotum des Parlaments bewehrt war, Art. 54 Satz 2 WRV.<sup>13</sup>

Für das Grundgesetz ist in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts inzwischen anerkannt, dass das Recht, Fragen an die Regierung zu stellen und darauf eine Antwort zu erhalten, neben dem Bundestag insgesamt sogar den einzelnen Abgeordneten zusteht und sich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG herleitet; dabei wird auch hier von der Verpflichtung der Regierung gesprochen, „auf Fragen Rede und Antwort“ zu stehen.<sup>14</sup> Dies entspricht der schon in Weimarer Zeit bekannten Unterscheidung des allgemeinen Frage- und Interpellationsrechts von der (jetzt) in Art. 43 Abs. 1 GG geregelten Möglichkeit der Herbeirufung, mit der die früher gern bemühte Konstruktion, die geschäftsordnungsrechtlichen Fragerechte stellten Konkretisierungen des Zitierrechts dar, seien durch dieses begründet,<sup>15</sup> hinfällig ist.<sup>16</sup>

Das allein schließt allerdings noch nicht aus, dass auch das nach Art. 43 Abs. 1 GG in den Bundestag zitierte Regierungsmitglied ihm dort gestellte Fragen aufgrund der allgemeinen Antwortpflichten der Bundesregierung beantworten muss. Insbesondere zwingt die Abhängigkeit einer Zitierung von Regierungsmitgliedern von einem mit Mehrheit gefassten Beschluss des Bundestages nicht dazu, bei solcher Gelegenheit gestellte Fragen einzelner Abgeordneter für unzulässig zu halten oder zumindest eine Antwortpflicht des herbeigerufenen Regierungsmitglieds zu verneinen.<sup>17</sup> Vielmehr ist es durchaus denkbar, dass eine nur mit Mehrheit mögliche Zitierung dazu führt, dass dem deshalb im Parlament anwesenden Regierungsmitglied unabhängig vom Mehrheitswillen (auf anderer Rechtsgrundlage) Fragen gestellt werden, die es dann zu beantworten hätte;<sup>18</sup> dies hätte allerdings eine Modifikation dieser Pflicht in Richtung auf eine sofortige, mündliche Antwort des zitierten Regierungsmitglieds, notwendig begrenzt auf dessen präsenten Wissen, zur Folge, während das allgemeine Fragerecht sonst eine umfassende Antwort verlangt, die von der Bundesregierung insgesamt auf der Grundlage der in ihrem Behördenapparat vorhandenen Kenntnisse über Vorgänge im gesamten Verantwortungsbereich der Regierung abzugeben wäre.<sup>19</sup> Eine Pflicht des zitierten Regierungsmitglieds zu einer sofortigen, ggf. nicht an die Ressortzuständigkeit gebundenen Antwort<sup>20</sup> hat demgegenüber eine durchaus abweichende Qualität, die es ausschließt, das allgemeine Fragerecht gegenüber der Bundesregierung als kollegialem Verfassungsorgan auf ein nach Art. 43 Abs. 1 GG herbeizitiertes (oder freiwillig anwesendes) einzelnes Regierungsmitglied in Person zu beziehen.<sup>21</sup>

Zudem ist eine solche Vermischung von Zitierrecht und Auskunftsanspruch jedenfalls in keiner Weise zwingend. Vielmehr ist ebenso denkbar, dass beide ganz unabhängig voneinander sind

und auf getrennter Rechtsgrundlage unterschiedliche Rechtsfolgen äußern. Allerdings setzt das voraus, dass das Zitierrecht auch dann nicht sinnlos ist, wenn es eine Antwortpflicht einschließt. Dies ist in der Tat anzunehmen, weil das in den Bundestag zitierte Regierungsmitglied, auch wenn es rechtlich zu keiner Antwort verpflichtet ist, doch immerhin gezwungen ist, bei möglicherweise kritischen Ausführungen der Abgeordneten dabeizusitzen; wenn es dies aus politischen Gründen nicht ohne Reaktion hinnehmen will, wird es – auch ohne Rechtspflicht dazu – von seinem jederzeitigen Rederecht aus Art. 43 Abs. 2 Satz 2 GG Gebrauch machen. Dann spricht aber viel dafür, das auf diese Weise politisch durchaus wirksame Zitierrecht auf seinen im Wortlaut allein angesprochenen rechtlich verpflichtenden Inhalt der Pflicht zur Anwesenheit zu beschränken.<sup>22</sup>

Es besteht danach keine rechtliche Pflicht der aufgrund eines Verlangens des Bundestages im Plenum anwesenden Mitglieder der Bundesregierung, auf ihnen dort gestellte Fragen sogleich in der Sitzung mündlich zu antworten.

### **Zu Frage 3**

Die Frage, ob das Zitierrecht des Deutschen Bundestages nach Art. 43 Abs. 1 GG durch eine allgemein für die Legislaturperiode geltende, alle Regierungsmitglieder erfassende Geschäftsordnungsregelung ausgeübt werden kann, scheint im Gutachten von Herrn *Schönberger* erstmalig so aufgeworfen zu sein.

Eine ausdrückliche Festlegung dazu, wie der Bundestag sein Verlangen nach Anwesenheit eines Regierungsmitglieds zum Ausdruck zu bringen hat, enthält das Grundgesetz jenseits der Bindung des jedenfalls notwendigen Beschlusses an das Mehrheitserfordernis nach Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG nicht. Allerdings gehört ein Verlangen nach Anwesenheit von Regierungsmitgliedern, von den Modalitäten der Beschlussfassung im Bundestag abgesehen, schon wegen der Überschreitung der personellen Reichweite ihrer Geltung nicht zu den Materien, auf die sich die Geschäftsordnungskompetenz des Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG originär bezieht,<sup>23</sup> ist materiell kein Geschäftsordnungsrecht.

Wenn Art. 43 Abs. 1 GG allerdings Raum dafür lässt, für die Dauer der Legislaturperiode von allen Mitgliedern der Bundesregierung zu verlangen, dass sie zu bestimmten Zeiten oder Anlässen im Plenum anwesend sind, könnte es unschädlich sein, wenn ein solches Verlangen auf diese Weise in der Geschäftsordnung ausgesprochen würde. Die Zulässigkeit einer solchen Anwesenheitsverpflichtung ist allerdings zu bezweifeln.

Art. 43 Abs. 1 GG gehört zu den verfassungsrechtlichen Regelungen, in denen das Grundgesetz dem Bundestag inhaltlich bestimmte Entscheidungen zuweist, namentlich die nach Art. 39 Abs. 3 Satz 1 GG den Schluss und den Wiederbeginn seiner Sitzungen festzulegen, nach Art. 41 Abs. 1 Satz 2 GG über den Verlust der Mitgliedschaft eines Abgeordneten im Bundestag zu entscheiden, nach Art. 42 Abs. 1 Satz 2 GG auf Antrag die Öffentlichkeit auszuschließen, nach Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG auf Antrag einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, nach Art. 45 Satz 2 und 3 GG den Europaausschuss zur Wahrnehmung der dort genannten Rechte zu ermächtigen, die nach Art. 46 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 GG für ein Vorgehen gegen Abgeordnete erforderlichen Genehmigungen zu erteilen zu genehmigen, dass ein Abgeordneter wegen einer Straftat zur Verantwortung gezogen wird und nach Art. 46 Abs. 4 GG die Aussetzung solcher Verfahren zu verlangen. Die Wahrnehmung dieser Befugnisse erfolgt regelmäßig für den Einzelfall; eine abstrakte Regelung<sup>24</sup> durch Geschäftsordnungsbestimmungen ist aber – wie in anderen der genannten Fälle<sup>25</sup> – nicht von vornherein ausgeschlossen. Auch das Bedenken, dass „die Bundesregierung gleichsam in einen Zustand permanenter Herbeirufung versetzt“ werden würde,<sup>26</sup> muss bei nur gelegentlich vorgesehenen, zeitlich eng begrenzten Fragestunden nicht zwingend gegen deren abstrakte Festlegung sprechen.

Doch ist die Ausübung des Zitierrechts, das in Art. 43 Abs. 1 GG an keine inhaltlichen Voraussetzungen gebunden ist, bislang im Schrifttum wie in der Praxis soweit ersichtlich immer darauf bezogen worden, dass das Verlangen nach Anwesenheit eines Regierungsmitglieds im Hinblick auf einen bestimmten Gegenstand der parlamentarischen Beratungen artikuliert wird. Dies wird teils beiläufig ganz selbstverständlich erwähnt,<sup>27</sup> findet sich auch bezogen auf die Dauer der (durch den Beratungsgegenstand begrenzten) Anwesenheitspflicht<sup>28</sup> und im Hinblick auf die Ressortzuständigkeit eines zitierten Ministers für den jeweiligen Beratungsgegenstand.<sup>29</sup> Zum Teil wird auch dezidiert von einer „Bindung des Zitierrechts an einen Beratungsgegenstand“ gesprochen.<sup>30</sup>

Auch *Schönberger* hat sich noch in einem 2016 erschienenen Aufsatz dagegen verwahrt, den von ihm im Sinne einer Pflicht der Bundesregierung zu kommunikativer Präsenz im Bundestag interpretierten Art. 43 Abs. 1 GG gegenüber einer geschäftsordnungsrechtlich vorgesehenen Fragestunde unter Beteiligung der Mitglieder der Bundesregierung „als sperrende Spezialvorschrift [zu verstehen], welche die Anwesenheitspflicht der Mitglieder der Bundesregierung abschließend auf punktuelle Fälle beschränkte, in denen einzelne Regierungsmitglieder durch einen jeweiligen Mehrheitsbeschluss herbeigerufen werden.“<sup>31</sup> Die hier abgelehnte Beschrän-

kung des Art. 43 Abs. 1 GG auf „punktueller Fälle“ war, wie angesprochen, bis dahin selbstverständliche *communis opinio*;<sup>32</sup> eine Anwesenheitspflicht ohne konkreten sachlichen Anlass wurde nicht in Betracht gezogen.

Eine Anwesenheitspflicht aller Regierungsmitglieder ohne inhaltlich bestimmten Anlass entspricht auch kaum Eigenständigkeit der Bundesregierung im Gewaltenteilungssystem des Grundgesetzes; die regelmäßige Anwesenheitspflicht aller Regierungsmitglieder bei der Fragestunde, ohne dass mit einer Frage für jedes Regierungsmitglieder auch nur gerechnet werden müsste, erscheint zudem kaum zumutbar.

Selbst wenn man ein abstrakt gefasstes Anwesenheitsverlangen im Rahmen des Art. 43 Abs. 1 GG für zulässig hält, könnte gleichwohl die Regelung einer entsprechenden Verpflichtung der Bundesregierung in der Geschäftsordnung unzulässig sein. Denn auch wenn das „Verlangen“ nach Art. 43 Abs. 1 GG für die angesprochenen Mitglieder der Bundesregierung zumindest grundsätzlich verpflichtende Wirkung hat, ist es doch die Aufforderung eines Verfassungsorgans an ein anderes, das diesem Verlangen aufgrund seiner *verfassungsrechtlichen* Verpflichtung jeweils entspricht. Diese Verfassungspflicht mit einer abstrakten geschäftsordnungsrechtlichen Verpflichtung einseitig zu überformen, entspricht wohl nicht dem Respekt, den die Verfassungsorgane einander im Rahmen der Verfassungsorgantreue schulden; jedenfalls hat auch *Schönberger* von einer Aufgabe des Bundestages gesprochen, „in Absprache mit der Bundesregierung die kommunikative Anwesenheitspflicht [...] geschäftsordnungsrechtlich näher zu konkretisieren“, und auf diese Pflicht bezogen festgestellt, „deren nähere Ausgestaltung [sei] Bundestag und Bundesregierung gesamthänderisch anvertraut“.<sup>33</sup> In der Tat scheint der allein angemessene Weg, die über die verfassungsrechtlich vorgegebenen Pflichten hinausgehenden Kommunikationsbeziehungen zu regeln, der durch Vereinbarungen zwischen den beteiligten Verfassungsorganen zu sein.

#### **Zu Frage 4**

Die Annahme, bereits nach der derzeitigen Rechtslage bestehe eine Pflicht der Bundeskanzlerin und der übrigen Kabinettsmitglieder zur Anwesenheit bei Befragungen der Bundesregierung und zur Beantwortung dort gestellter Fragen, findet sich bislang wohl nur im für die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen, die sich diese These zu eigen gemacht haben. erstellten Gutachten von *Schönberger*.<sup>34</sup> In seinem Aufsatz von 2016 hatte er demgegenüber die „nach § 106 Abs. 2 GOBT eingerichtete Form der Befragung der Bundesregierung“ noch für insuffizient erklärt

und nur postuliert, das Grundgesetz fordere über die geltende Regelung hinaus, „dass der Bundestag eine regelmäßige mündliche Befragung aller Mitglieder der Bundesregierung einrichtet, wenn mindestens eine Bundestagsfraktion dies verlangt.“<sup>35</sup>

Vom hier vertretenen Standpunkt, nach dem eine abstrakte Regelung von Verpflichtungen der Bundesregierungsmitglieder zur Teilnahme an Fragestunden des Bundestages durch die Geschäftsordnung nicht in Betracht kommt und Art. 43 Abs. 1 GG lediglich eine Anwesenheitspflicht bei entsprechendem Verlangen des Bundestages begründet, ist diese Frage nur hilfsweise zu beantworten, indem man davon ausgeht, dass derartige Regelungen durch die Geschäftsordnung des Bundestages zulässig wären und dass Art. 43 Abs. 1 GG mit der Pflicht zur Anwesenheit zugleich die zur sofortigen, persönlichen, mündlichen Beantwortung in der Sitzung gestellter Fragen auch einzelner Fraktionen und Abgeordneter nach Maßgabe der Geschäftsordnung begründete.

Unter diesen Prämissen kommt es darauf an, ob die bestehenden Regelungen in „§ 106 Abs. 2, Anlage 7 GOBT in Verbindung mit Art. 43 Abs. 1 GG“<sup>36</sup> tatsächlich eine Verpflichtung aller Regierungsmitglieder zur Anwesenheit bei den Befragungen der Bundesregierung beinhalten.

§ 106 Abs. 2 Satz 1 GO-BT spricht von einer „Befragung der Bundesregierung“, adressiert damit dieses Verfassungsorgan als solches, damit – obwohl es sich um ein Kollegialorgan bestehend „aus dem Bundeskanzler und aus den Bundesministern“ handelt – nicht dessen je einzelne Mitglieder; dies belegt auch der Kontrast zur zugleich geregelten Frageberechtigung der „Mitglieder des Bundestages“. Dieselbe Textgestaltung findet sich in Anlage 7 Nr. 2 Satz 1. Die Regelung zur Worterteilung an ein „Mitglied der Bundesregierung“ in Anlage 7 Nr. 5 setzt voraus, dass dieses nach dem Wort verlangt hat, impliziert damit keinesfalls eine Rede-Verpflichtung dieses Mitglieds.

Bezug auf einzelne Regierungsmitglieder nimmt nur Anlage 7 Nr. 7. Dabei betrifft der zweite Halbsatz das *Rederecht* des zuständigen Mitglieds der Bundesregierung, also wiederum keine Verpflichtung; dagegen lässt sich die indikativische Aussage von Halbsatz 2: „Grundsätzlich antworten die angesprochenen Mitglieder der Bundesregierung“ als eine – allerdings zur Grundsätzlichkeit abgeschwächte – Verpflichtung lesen, die *neben* dem Rederecht des zuständigen Ministers besteht. Im Schrifttum findet sich demgegenüber allerdings die Lesart, Halbsatz 2 stelle klar, „dass letztlich die Bundesregierung über die Zuständigkeit – auch für die Beantwortung der Fragen – entscheidet“, verbunden mit der Aussage, die Abgeordneten hätten „kei-

nen Anspruch darauf, dass ein bestimmtes, von ihnen gewünschtes Mitglied der Bundesregierung ihre Fragen beantwortet.“ Danach fehlt dem ersten Halbsatz jede verpflichtende Wirkung; die Anwesenheit eines Bundesministers soll nur durch eine besondere, nach § 42 GO-BT zu beschließende Herbeirufung verlangt werden können.<sup>37</sup>

Dies ist auch vor dem Hintergrund der Annahme, dass das dahinterstehende Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG eine (hier zu unterstellende) Antwortpflicht des Zitierten einschlieÙe, von Bedeutung. Denn die Regelung zur „Herbeirufung“ eines Regierungsmitglieds findet sich in Abschnitt VI der Geschäftsordnung des Bundestages, während die Befragung der Bundesregierung davon deutlich getrennt in Abschnitt VIII der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt ist. Dies verdeutlicht, dass die Durchführung einer Befragung nicht eine Herbeirufung in Ausübung des Zitierrechts einschließt. Dagegen spricht auch, dass der Beschluss nach § 42 GO-BT einen Antrag voraussetzt, den nur eine Fraktion oder anwesende fünf vom Hundert der Mitglieder stellen können, eine Voraussetzung, die bei der abstrakten Regelung zur regelmäßigen Befragung der Bundesregierung nicht für jeden Anwendungsfall einzuhalten ist.

Die Notwendigkeit einer persönlichen Antwort eines Regierungsmitglieds bei der Befragung der Bundesregierung und damit den Ausschluss jeder Vertretung mag der Wortlaut der Anlage 7 Nr. 7, insbesondere im Kontrast zur Formulierung der Nr. 11 der Anlage 4 (bezogen auf die Fragestunden), wo „der zuständige Bundesminister oder sein Vertreter“ genannt werden, nahelegen.

Die Berufung von *Schönberger*<sup>38</sup> auf den „eindeutigen Wortlaut der Geschäftsordnung in Anlage 7 Nr. 7“ ist aber angesichts der gegenteiligen, vom Bundestag in vielen Jahren nicht als rechtswidrig beanstandeten Praxis der Bundesregierung doch etwas gewagt, zumal auch in der Kommentierung wie selbstverständlich „das Mitglied der Bundesregierung (bzw. dessen Vertreter)“ als möglicher Antwortender bei der Befragung der Bundesregierung genannt wird.<sup>39</sup> Dabei geht es nicht darum, ob der feststehende Inhalt von Anlage 7 Nr. 7 GOBT durch eine dem widersprechende rechtswidrige Staatspraxis derogiert worden ist.<sup>40</sup> Vielmehr ist zu fragen, ob die unbeanstandete langjährige Praxis nicht für die Ermittlung der Bedeutung, die Anlage 7 Nr. 7 haben sollte, relevant ist, namentlich darauf schließen lässt, dass trotz des Wortlauts des ersten Halbsatzes der Anlage 7 Nr. 7 von vornherein eben keine höchstpersönliche Antwortpflicht begründet werden sollte.

Dagegen, dass Anlage 7 Nr. 7 eine persönliche Anwesenheits- und Antwortpflicht aller Regierungsmitglieder bei jeder Befragung der Bundesregierung begründet hat, wie es *Schönberger*

annimmt, spricht auch, dass die besondere Regelung der Herbeirufung von Regierungsmitgliedern in § 42 GO-BT und das verfassungsrechtliche Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG weder in § 106 Abs. 2 GO-BT noch in Anlage 7 Nr. 7 Halbsatz 1 in irgendeiner Weise in Bezug genommen ist.

Auch die vorhergehende Handhabung des Zitierrechts dahin, dass aus jeweils gegebenem Anlass einzelne Regierungsmitglieder herbeigerufen wurden, spricht dafür, dass es in der Neuregelung von 1990 schon damals klar zum Ausdruck gebracht worden wäre, wenn sie eine davon ganz grundlegend abweichende, abstrakte Herbeirufung aller Regierungsmitglieder für die Befragungen während der ganzen Legislaturperiode hätte bewirken sollen. Vor allem der Neuerlass der Geschäftsordnungsregelungen in den nachfolgenden Legislaturperioden ist vor dem Hintergrund der aufgrund der übernommenen Bestimmung von 1990 entwickelten Praxis zu würdigen, zumal die Aufnahme in die Geschäftsordnung zunächst explizit „probeweise“ bzw. „zur Erprobung“ vorgenommen worden war;<sup>41</sup> offenbar wurde diese Erprobung dann auf der Basis der angesprochenen Staatspraxis als gelungen angesehen und deshalb auf Dauer beibehalten.

Damit spricht vieles dafür, dass die bestehenden § 106 Abs. 2, Anlage 7 GOBT, selbst wenn Art. 43 Abs. 1 GG eine Antwortpflicht des herbeigerufenen Regierungsmitglieds begründen würde und die Bundesregierung durch Geschäftsordnungsrecht des Bundestages verpflichtet werden könnte, nicht als bereits bestehendes abstraktes Anwesenheitsverlangen mit Verpflichtungswirkung gegenüber allen Mitgliedern der Bundesregierung in sämtlichen Befragungen der Bundesregierung interpretiert werden können.



Köln, den 28. Januar 2019

---

<sup>1</sup> *Lars Brocker*, in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Stand: 195. Lief./Dezember 2018), Art. 40 (Februar 2011) Rn. 210 m.w.N.; *Winfried Kluth*, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein (Begr.), GG Kommentar zum Grundgesetz, 24. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 26.

<sup>2</sup> BVerfGE 1, 144 (148); für das Rederecht der Mitglieder der Bundesregierung nach Art. 43 Abs. 3 GG nimmt BVerfGE 10, 4 (17 f.), ohne explizit die Geschäftsordnung anzusprechen, an, es handle sich um ein „zeitlich [...] unbeschränkbares Recht“.

<sup>3</sup> Vgl. nur *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 84; *Norbert Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 59 ff., 462; *Jost Pietzcker*, § 10 Schichten des Parlamentsrechts: Verfassung, Gesetze und Geschäftsordnung, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, Rn. 22; *Christian Dicke*, in: Dieter C. Umbach/Thomas Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 2002, Art. 40 Rn. 9; *Tobias Linke*, in: Karl-Heinrich Friauf/Wolfram Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz (Stand: Lief. 4/2018), Art. 43 Rn. 99; *Siegfried Magiera*, § 52 Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder gegenüber der Regierung, in: Schneider/Zeh, a.a.O., Rn. 37; *ders.*, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 22 m.w.N.; *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 15. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 9; *Brocker* (Fn. 1), Art. 40 Rn. 217 f.; *Klaus Friedrich Arndt*, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht, 1966, S. 64 ff., 110 ff.; *Joachim von Einem*, Die Auskunftspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament, Diss. Göttingen 1977, S. 65 ff.; *Wolf-Rüdiger Schenke*, Die Verfassungsorganentreue, 1977, S. 111 Fn. 144; *Hans-Josef Vonderbeck*, Das Recht des Deutschen Bundestages auf Information durch die Bundesregierung, in: *ders.*, Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse, 1981, S. 9 (12); *Janbernd Oebbecke*, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, 1986, S. 107; *Thomas Schwerin*, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, 1998, S. 89 („an sich“); ferner die auch in den Fällen zu Fn. 4 eine Bindung von Regierungsmitgliedern ablehnenden Stimmen; auch *Christoph Schönberger* lehnt in seinem im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen erstatteten „Rechtsgutachten über die Anwesenheitspflicht der Mitglieder der Bundesregierung bei der Befragung der Bundesregierung nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und dem Grundgesetz“ vom März 2017, S. 26 f., die geschäftsordnungsrechtliche Begründung einer Anwesenheitspflicht von Regierungsmitgliedern ab; insbesondere dagegen auch *Hans-Ulrich Geck*, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag 1986, S. 65; *Hubert Weis*, Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht des Regierung, DVBl. 1988, 268 (269); *Klaus Vogelgesang*, Die Verpflichtung der Bundesregierung zur Antwort auf parlamentarische Anfragen, ZRP 1988, 5 (6); **zweifeln**d allerdings im Hinblick auf diverse an Regierungsmitglieder und andere Externe gerichtete Bestimmungen der Geschäftsordnung wohl *Hans-Peter Schneider*, in: Eduard Denninger/Wolfgang Hoffmann-Riem/Hans-Peter Schneider (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. seit 2001, Art. 40 (2002) Rn. 11.

<sup>4</sup> Insoweit für Bindungswirkung etwa *Hans H. Klein*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz (Stand: 84. Lief. August 2018), Loseblatt, Art. 40 (Juni 2007) Rn. 66 m.w.N.; *Martin Morlok*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 40 Rn. 14; *Kluth* (Fn. 1), Art. 40 Rn. 40; *Thorsten Ingo Schmidt*, Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts, AÖR Bd. 128

(2003), S. 608 (614f.); ohne Bezug auf die Bundesregierung ebenso *Gerald Kretschmer*, § 9 Geschäftsordnungen deutscher Volksvertretungen, in: *Schneider/ Zeh* (Fn. 3), Rn. 51, 54; offengelassen von *Schönberger* (Fn. 3), S. 27; ohne eigene Stellungnahme auch *Peter Blum*, § 21 Leitungsorgane, in: *Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz* (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, 2016, Rn. 28 f.; **anders** *Achterberg* (Fn. 3), S. 59 f.; *Linke* (Fn. 3), Art. 43 Rn. 110; *Utz Schliesky*, in: *Hermann v. Mangoldt* (Begr.), *Grundgesetz*, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 21; *Brockner* (Fn. 1), Art. 40 Rn. 217 f.; wohl auch *Pietzcker* (Fn. 3), § 10 Rn. 24, der eine Einigung verlangt; *Wolfgang Zeh*, § 53 Parlamentarisches Verfahren, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 3), Rn. 13, der bezogen auf Geschäftsordnung des Bundestages annimmt, „die Einbeziehung der Regierung und des Bundesrates in die Redeordnung des Bundestages [...], wäre aber auch wegen Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG als Rechtsnorm weder einigungsfähig noch normierbar.“ (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>5</sup> *Magiera*, in: *Sachs* (Fn. 3) (auch für die folgenden Beispiele); allgemein auch *Pieroth* (Fn. 3), Art. 40 Rn. 9; ohne Bezugnahme auf besondere verfassungsrechtliche Grundlagen für Außenwirkung diverser Bestimmungen der GO-BT *Ludger-Anselm Versteyl*, in: *Ingo von Münch* (Begr.)/*Philip Kunig* (Hrsg.), *Grundgesetz*, 6. Aufl. 2012, Art. 40 Rn. 17.

<sup>6</sup> S. zur Billigung der Beschränkung des Antragsrechts für einen Beschluss nach Art. 43 Abs. 1 GG auf Fraktionen oder von (anwesenden) fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages in § 42 GO-BT BVerfGE 84, 304 (330 f.).

<sup>7</sup> Für nur klarstellende Bedeutung des § 68 GO-BT ausdrücklich etwa *Klein* (Fn. 4), Art. 43 (März 2014) Rn. 46.

<sup>8</sup> So gegen die Begründbarkeit eines Herbeirufungsrechts einer parlamentarischen Minderheit *Klein* (Fn. 4), Art. 43 (März 2014) Rn. 43.

<sup>9</sup> BVerfGE 104, 151 (208): „Die Bundesregierung hat bereits auf Grund allgemeiner parlamentarischer Kontrollrechte Rede und Antwort zu stehen für ihr Handeln in den Organen der NATO, Art. 43 Abs. 1 GG.“ In ähnlichem Kontext entsprechend BVerfGE 121, 135 (159). Allerdings war es in diesen Verfahren nicht zu einer Zitierung gekommen; sie belegen allenfalls, dass das Bundesverfassungsgericht noch davon ausging, dass die allgemeinen parlamentarischen Kontrollrechte aus Art. 43 Abs. 1 GG herzuleiten seien. Ohne jeden Bezug auf Art. 43 GG zuvor BVerfGE 57, 1 (5), im Zusammenhang mit dem „Frage- und Interpellationsrecht des Parlaments“ insgesamt, und zwar aus Anlass einer schriftlichen Antwort des BMI auf eine Kleine Anfrage; irreführend daher *Christoph Schönberger*, Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, *JZ* 2016, 486 (493 mit Fn. 60), wenn er die Entscheidung zum Beleg für eine „verfassungsrechtliche Pflicht der Regierungsmitglieder zur kommunikativen Präsenz im Plenum des Bundestages“ anführt (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>10</sup> Bei *Gerhard Anschütz*, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, 14. Aufl. 1933, Art. 33 Anm. 1, heißt es ohne Begründung oder Nachweise weiterer Stimmen apodiktisch: „A n w e s e n h e i t“ bedeutet nicht stummes Dabeisitzen, sondern Beteiligung an den parlamentarischen Verhandlungen, insbesondere die Pflicht der Minister, auf Anfragen des Reichstags Rede und Antwort zu stehen.“ Er sah damit „m.a.W. dem RT das F r a g e - o d e r I n t e r p e l l a t i o n s r e c h t“ gewährleistet.

<sup>11</sup> Vgl. etwa *Klaus Kröger*, *Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, 1972, S. 142; *Uwe Thaysen*, *Zur Praxis eines grundlegenden parlamentarischen Kontrollrechtes: Die*

---

Herbeirufung von Regierungsgliedern durch das Parlament, ZParl 5 (1974), 459 f.; *Schenke* (Fn. 3) S. 35, auch

---

S. 111 Fn. 142, s. aber u. Fn. 16; *Stern* (Fn. 3), Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 999; *Vogelgesang* (Fn. 3), ZRP 1988, 7; *Magiera* (Fn. 3), § 52 Rn. 11 bzw. Art. 43 Rn. 6.

<sup>12</sup> *Fritz Freiherr Marschall v. Bieberstein*, § 45 Die Verantwortlichkeit der Reichsminister, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1. Bd., 1930, S. 520 (536), der allerdings ansonsten *Anschütz* (Fn. 10) zustimmt.

<sup>13</sup> Auch heute wird allerdings ganz überwiegend angenommen, dass die Ministerverantwortlichkeit nach Art. 65 Satz 2 GG gegenüber dem Bundestag bestehe, *Martin Oldiges/Ralf Brinktrine*, in: Sachs (Fn. 3), Art. 65 Rn. 22, obwohl diese Ausrichtung der Verantwortung im Normtext anders als in der Weimarer Verfassung nicht mehr ausdrücklich festgelegt ist.

<sup>14</sup> BVerfGE 124, 161 (185); 137, 185 Rn. 107; 139, 194 Rn. 104; 146, 1 Rn. 80, 85; 147, 50 Rn. 195, auch 167f.

<sup>15</sup> In diesem Sinne etwa *Hermann von Mangoldt*, Das Bonner Grundgesetz, 1953, Art. 43 Anm. 2; *ders./Friedrich Klein*, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. Bd. II, 1964, Art. 43 Anm. II 2; *Stern* (Fn. 3), S. 55; bezogen auf ein allein dem Bundestag als Ganzem zustehendes Fragerecht auch *Gert Schönfeld*, Das Zitier-, Zutritts- und Rede-recht des Artikel 43 Grundgesetz, Diss. Köln 1973, S. 5 ff., 8.

<sup>16</sup> Gegen die Konkretisierungsthese bzw. die Ableitung des allgemeinen Fragerechts aus Art. 43 Abs. 1 GG, teils bei gleichzeitiger Annahme einer anderweitig begründeten Pflicht, im Falle der Zitierung „Rede und Antwort zu stehen“, was wiederum unterschiedlich verstanden wird, etwa *Heinrich G. Ritzel/Joseph Bückler* (Begr.), Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Stand: Dezember 2018) (zit.: HdbPP), Vorbem. Zu §§ 100 – 106 (Dezember 2004), Anm. II 2, auch ebda, § 42 Anm. e; *Schröder* (Fn. 20), Art. 43 Rn. 28; *Schliesky* (Fn. 4), Art. 43 Rn. 32; *Klein* (Fn. 4), Art. 43 (März 2014) Rn. 80 m.w.N.; *Christian Teuber*, Parlamentarische Informationsrechte, 2007, 157 f., 164 ff., s. aber *ebda*, u. Fn. 19; s. auch schon *Arndt* (Fn. 3), S. 112; *von Einem* (Fn. 3), S. 84 ff., 131 ff.; *Bernd Fauser*, Die Stellung der Regierungsmitglieder und ihrer Vertreter im Parlament, Diss. Bonn 1973, S. 111 f.; auch *Schenke* (Fn. 3) S. 111 Fn. 143, s. aber *ebda*, o. Fn. 11; wohl auch *Sven Hölscheidt*, Frage und Antwort im Parlament, 1992, S. 18 ff., 24 f.; *ders.*, Information der Parlamente durch die Regierungen, DÖV 1993, 593 (595); *Gertrud Witte-Wegmann*, Recht und Kontrollfunktion der Großen, Kleinen und Mündlichen Anfragen im Deutschen Bundestag, 1972, S. 81; *Heinz-Wilhelm Meier*, Zitier- und Zutrittsrecht im parlamentarischen Regierungssystem, 1982, S. 144 f. (weniger klar *ebda*, S. 101).

<sup>17</sup> Zu einer in der Tat unpraktikablen Pflicht des Zitierten, (nur) durch Beschluss des Bundestages mit Mehrheit festgelegte Fragen zu beantworten, *Linke* (Fn. 3), Art. 43 Rn. 104; für eine so begrenzte Antwortpflicht *Weis* (Fn. 3), DÖV 1988, 269; wohl auch *Schönfeld* (Fn. 15), S. 7 f.

<sup>18</sup> Dafür unter Berufung auf ein breit gespanntes „Beziehungsgeflecht“ allgemeiner verfassungsrechtlicher Grundsätze *Klein* (Fn. 4), Art. 43 (März 2014) Rn. 85; ganz selbstverständlich ohne weitere Begründung *Schwerin* (Fn. 3), S. 106.

<sup>19</sup> Für eine dahingehende Modifikation des „generellen parlamentarischen Informationsanspruch[s]“ durch Art. 43 Abs. 2 Satz 1 GG (gemeint offenbar Art. 43 Abs. 1 GG) *Teuber* (Fn. 16), S. 166; auch *Linck*, Zur Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament, DÖV 1983, 957 (960).

---

<sup>20</sup> Str., vgl. etwa für Notwendigkeit des Ressortbezugs *Meinhard Schröder*, in: Bonner Kommentar (Fn. 1), Art. 43 (November 2017) Rn. 101 mit umfänglichen Nachweisen zum Streitstand; für eine Beschränkung des Zitierrechts auf den (mit-) zuständigen Ressortminister HdbPP (Fn. 16), § 42 (Dezember 1997) Anm. b; *Schönfeld* (Fn. 15), S. 57; gegen die Begrenzung des Zitierrechts auf den jeweils zuständigen Ressortminister etwa *Fausser* (Fn. 16), S. 106 ff.

<sup>21</sup> In diesem Sinne HdbPP (Fn. 16), Vorbem. Zu §§ 100 – 106 (Dezember 2004), Anm. II 2 m.w.N.; anders etwa *Schwerin* (Fn. 3), S. 104

<sup>22</sup> In diesem Sinne ausführlich *Linke* (Fn. 3), Art. 43 Rn. 102 ff.; auch *Oebbecke* (Fn. 3), S. 108.

<sup>23</sup> S. nur *Magiera* (Fn. 3), Art. 40 Rn. 21: „die inneren Angelegenheiten des Parlaments, insbes. dessen Organisation, Verfahren und Disziplin.“

<sup>24</sup> Ob man mit *Schönberger* (Fn. 3), mit Rücksicht auf die begrenzte Zahl von Abgeordneten als den Normadressaten von individuell abstrakten (S. 29) (so auch *Schmidt* [Fn. 3], S. 613) oder abstrakt-individuellen (S. 28 und öfter) Regelungen spricht (für Letzteres schon *Achterberg* [Fn. 3], S. 752) oder mit *Dicke* (Fn. 3), Art. 40 Rn. 13 „abstrakt-generelle Regelungen“ annimmt, ist hier ohne Bedeutung.

<sup>25</sup> Vgl. § 93b Abs. 2 Satz GO-BT zu von Einzelermächtigungen unabhängigen Fällen der Rechtswahrnehmung nach Art. 45 GG und Anlage 6 zur GO-BT im Hinblick auf Entscheidungen in Immunitätssachen.

<sup>26</sup> So *Schwerin* (Fn. 3), S. 107, für die Festlegung von Interpellationsrechten durch die Geschäftsordnung, allerdings mit dem Zusatz, „mit der Folge, daß sie zwar nicht dauernd im Plenum Rede und Antwort stehen, aber jederzeit auf parlamentarische Anfragen antworten muß“, welch letzteres allerdings nicht missbilligt wird.

<sup>27</sup> *Linke* (Fn. 3), Art. 43 Rn. 113; *Schönfeld* (Fn. 15), S. 57; für den Bezug auf einen bestimmten Beratungsgegenstand wohl auch *Hans Troßmann*, Parlamentsrecht der Deutschen Bundestages, 1977, § 46 Rn. 4; *Leo Kiffler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, S. 152 f.

<sup>28</sup> *Morlok* (Fn. 4), Art. 43 11; *Klein* (Fn. 4), Art. 43 (März 2014) Rn. 68; *Linke* (Fn. 3), Art. 43 Rn. 113; *Schliesky* (Fn. 4), Art. 43 Rn. 23; *Schneider* (Fn. 3), Art. 43 Rn. 3; *Pieroth* (Fn. 3), Art. 43 Rn. 3; auch *Schönfeld* (Fn. 15), S. 8 (für die dort angenommene Auskunftspflicht); sogar gegen Anwesenheitspflicht „während der vollen Dauer der Beratung dieses Punktes“ *Troßmann* (Fn. 28), § 46 Rn. 6.

<sup>29</sup> Bei Annahme einer Beschränkung auf den für den Beratungsgegenstand jeweils zuständigen Minister *Schröder* (Fn. 20), Art. 43 Rn. 41; *Schneider* (Fn. 3), Art. 43 Rn. 5; *Schönfeld* (Fn. 15), S. 57; der Bezug einer Zitierung auf einen Beratungsgegenstand wird auch vorausgesetzt, wenn eine Beschränkung der Zitierpflichtigkeit auf den Ressortminister abgelehnt wird, so etwa *Klein* (Fn. 4), Art. 43 (März 2014) Rn. 61, 80; *Dicke* (Fn. 3), Art. 43 Rn. 22 m.w.N.; auch *Achterberg* (Fn. 3), S. 463.

<sup>30</sup> *Vonderbeck* (Fn. 3), S. 16, auch 13; sachlich ebenso HdbPP (Fn. 16), § 42 (Dezember 1997) Anm. b; *Schröder* (Fn. 20), Art. 43 Rn. 58, auch Rn. 23; auch *Geck* (Fn. 3), S. 67; *Ralph Alexander Lorz/Maike Richterich*, § 35 Regierung im Parlament, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, Rn. 59; *Meier* (Fn. 16), S. 102, spricht von „untrennbarem Zusammenhang mit dem jeweiligen Beratungsgegenstand“.

<sup>31</sup> *Schönberger* (Fn. 9), JZ 2016, 493.

---

<sup>32</sup> Zu Fn. 27 ff.

<sup>33</sup> *Schönberger* (Fn. 9), JZ 2016, 493.

<sup>34</sup> *Schönberger* (Fn. 3), S. 17 ff.

<sup>35</sup> *Schönberger* (Fn. 9), JZ 2016, 492.

<sup>36</sup> So *Schönberger* (Fn. 3), S. 17.

<sup>37</sup> S. allerdings in der Tat ohne Begründung HdbPP (Fn. 16), Kommentierung zu Anlage 7, zu Nr. 7 Anm. b, c.

<sup>38</sup> Fn. 3, S. 18 unten.

<sup>39</sup> HdbPP (Fn. 16), Kommentierung zu Anlage 7, zu Nr. 7 Anm. a, auch ebda, Anm. c, zum Recht des Bundesministers, sich vertreten zu lassen.

<sup>40</sup> Dies verneint *Schönberger* (Fn. 3), S.32 ff.

<sup>41</sup> S. BT-Dr 11/7987, Anlage 1, S. 10, Anlage 2, S. 12 f.

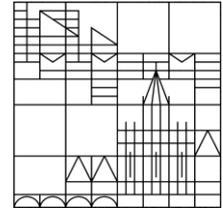
Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Wahlprüfung,  
Immunität und Geschäftsordnung

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 Regierungsfaktionen 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**

Prof. Dr. Wolfgang Zeh  
Bundestagsdirektor a.D.

72359 Dotternhausen  
Marktstr. 10  
Tel: 07427/931255  
Mail: [zehparl@t-online.de](mailto: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 „Kabinetttberichterstattung“ 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.