

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen (BT-Drs. 19/11151)

A. Gegenstand der Stellungnahme

Die Fraktion der FDP und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben im Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen eingebracht.¹ Im Kern verfolgt der Gesetzentwurf das Ziel, die parlamentarische Kontrolle auch bei überregionalen Entscheidungsprozessen sicherzustellen.² Namentlich geht es darum, die Bundesregierung zu einer rechtzeitigen Berichterstattung im Plenum des Parlaments über ihr Handeln in europäischen und internationalen Gremien zu verpflichten. Dem Parlament solle auf diesem Wege die Möglichkeit eingeräumt werden, die Verhandlungslinie Deutschlands mitzuprägen. So solle die aus dem Demokratiegebot abzuleitende Aufsichtsfunktion des Parlaments sichergestellt und eine Aushebelung der Gewaltenteilung verhindert werden.³

Konkret sieht der Gesetzentwurf eine Vorbereitungsdebatte im Form einer Regierungserklärung und einer anschließenden Aussprache von mindestens 120 Minuten vor internationalen Treffen vor.⁴ Nach den gleichen Grundsätzen soll sich nach den internationalen Treffen eine Nachbereitungsdebatte anschließen, wenn ein Viertel der Mitglieder des Bundestages dies verlangt.⁵

Eine vergleichbare Verpflichtung sieht der Gesetzentwurf in Angelegenheiten der Europäischen Union vor. Auch hier wird eine Regierungserklärung mit anschließender mindestens 120 Minuten dauernden Aussprache gesetzlich festgeschrieben.⁶ Wiederrum als Minderheitenrecht ist die Forderung nach einer Nachbereitungsdebatte ausgestaltet.⁷

*Der Verfasser ist Leiter der Abteilung Parlament und des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz. Die Stellungnahme gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

¹ BT-Drucks. 19/11151.

² S. i. E. Artikel 1 § 1 des Gesetzentwurfs.

³ BT-Drucks. 19/11151, S. 1 f.

⁴ Vgl. i. E. Artikel 1 § 1 des Gesetzentwurfs.

⁵ Vgl. Artikel 1 § 2 des Gesetzentwurfs.

⁶ Vgl. Artikel 2 § 3a Abs. 1 des Gesetzentwurfs.

⁷ Vgl. Artikel 2 § 3a Abs. 2 des Gesetzentwurfs.

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Der vorstehend beschriebene Gesetzentwurf gibt weniger Anlass zu verfassungsrechtlichen Fragen Stellung zu nehmen als vielmehr unter verfassungspolitischen Aspekten auf die Bedeutung der Parlamentsautonomie, namentlich der Geschäftsordnungsautonomie einzugehen. Daneben stellt sich die Frage des Umgangs von Verfassungsorganen miteinander, auch hier eine eher verfassungspolitische Fragestellung. Dennoch sind die Grenzen zu verfassungsrechtlichen Aspekten fließend.

II. Parlaments- und Geschäftsordnungsautonomie

1. Parlamentsautonomie

Das Parlament verfügt über das verfassungsgesetzlich in Artikel 40 GG verbrieftes Recht, seine inneren Angelegenheiten selbst und unabhängig von anderen Staatsgewalten, insbesondere der Exekutive, zu regeln.⁸ Artikel 40 GG garantiert mithin dem Parlament einen „Kernbereich parlamentarischer Eigengestaltung“. Dieser schützt das Parlament vor Einwirkungen und Übergriffen anderer Staatsgewalten.⁹ Kernpunkte der Parlamentsautonomie sind die Organisations- und Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments.¹⁰ Allerdings ist der Umfang der Parlamentsautonomie nicht statisch, sondern „fließend und entwicklungsabhängig“.¹¹

Darüber hinaus vollzieht sich die Selbstorganisation des Parlaments nicht ausschließlich durch geschriebenes Recht. Vielmehr kommt auch den in der Praxis zahlreichen informellen Regeln und dem rechtlich unverbindlichen Parlamentsbrauch sowie dem rechtsverbindlichen parlamentarischen Gewohnheitsrecht Bedeutung zu.¹²

Artikel 40 GG gibt dem Parlament aber nicht nur ein verfassungskräftig garantiertes Recht, sondern legt ihm zugleich die Verpflichtung auf, diese Autonomie auch wahrzunehmen, also sie auszuüben.¹³ Das Parlament ist mithin zur Aufrechterhaltung und Verteidigung seiner Selbstbestimmtheit verpflichtet.¹⁴

⁸ BVerfGE 104, 310, 332; 80, 188, 219; Brocker, in: Epping/Hilgruber, Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 40 Rn. 1 (zit. Epping/Hilgruber).

⁹ BVerfGE 102, 224, 235 f.; Morlok in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 52 (zit. Morlok/Schliesky/Wiefelspütz).

¹⁰ Zu weiteren Parlamentsschutznormen s. Brocker, in: Epping/Hilgruber, Art. 40 Rn. 1.

¹¹ H. H. Klein in Maunz-Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Art. 40 Rn. 47 (Bearbeitung November 2018; zit. MD).

¹² Brocker, in: Epping/Hilgruber, Art. 40 Rn. 1.2 mwN.; Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 114 ff. (zit. Austermann/Waldhoff).

¹³ VerfGH RP, NVwZ 2003, 75, 76.

¹⁴ Brocker, in: Epping/Hilgruber, Art. 40 Rn. 2.

2. Geschäftsordnungsautonomie

a) Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

Die Geschäftsordnungsautonomie ist als zentraler Bestandteil der Parlamentsautonomie ausdrücklich in Artikel 40 Abs. 1 Satz 2 GG verankert.¹⁵ Die Norm überlässt es nicht der Entscheidung des Parlaments, ob es sich eine Geschäftsordnung gibt, sondern formuliert einen verbindlichen Auftrag.¹⁶ Dem hat der Deutsche Bundestag mit dem Erlass seiner Geschäftsordnung entsprochen.

Ein prägender Bestandteil des Demokratieprinzips ist das Mehrheitsprinzip. Daher wird sowohl der Erlass der Geschäftsordnung als auch eine Änderung mit einfacher Mehrheit beschlossen.¹⁷ Mit anderen Worten, die Mehrheit im Bundestag bestimmt den Inhalt der Geschäftsordnung.¹⁸

Unbeschadet dessen sind der Gestaltungsmacht der Mehrheit Grenzen gesetzt. Zu diesen verfassungsrechtlichen Grenzen und damit zu einer zwingenden Vorgabe bei der Ausgestaltung der Geschäftsordnung zählt das Gebot der innerparlamentarischen Chancengleichheit.¹⁹ Konkret muss es der parlamentarischen Minderheit ermöglicht werden, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen.²⁰ Der Schutz der parlamentarischen Minderheit geht jedoch nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren.²¹ Dies widerspricht auch Artikel 42 Abs. 2 Satz 1 GG. Denn letztlich muss es im Interesse der Funktions- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments gewährleistet sein, dass sich die Mehrheit durchsetzen kann.²²

Die Parlamentsautonomie und damit auch das Geschäftsordnungsrecht als deren Ausfluss, ist im Wesentlichen traditionsgebunden.²³ So spielen parlamentarische Tradition und Praxis bei der Auslegung eine große Rolle. Die Geschäftsordnung ist realitäts-, funktions- und sachgerecht auszulegen.²⁴ Die Auslegung hat daher insgesamt im Kontext zur parlamentarischen Praxis zu erfolgen, um der Autonomie des Parlaments Genüge zu tun.²⁵ Aus der Parlamentsautonomie erwächst die Befugnis des Bundestages, die Regelungen des Geschäftsordnungsrechts anwendungsorientiert und vor allem flexibel auszulegen.²⁶

¹⁵ Morlok, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, § 3 Rn. 53; Groh, in v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 7. Aufl., 2021, Art. 40 Rn. 2 (zit. v. Münch/Kunig); Austermann/Waldhoff, Rn. 88.

¹⁶ BVerfGE 60, 374, 379; 44, 308, 314; H. H. Klein, in MD, Art. 40 Rn. 37; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, Kommentar, 13. Aufl., 2014, Art. 40 Rn. 36 (zit. Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke).

¹⁷ BVerfGE 1, 299, 315; 5, 85, 140.

¹⁸ BVerfGE 112, 118, 140; Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 40 Rn. 24.

¹⁹ BVerfGE 96, 264, 279; StGH Bremen, NVwZ 2005, 929, 931 m. Anm. Brocker/Messer, NVwZ 2005, 895 ff.; VerfGH Saarl., DÖV 2006, 428, 429; Brocker in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Art. 40 Rn. 120 (Bearbeitung September 2019, zit: BK).

²⁰ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 40 Rn. 25 mwN.

²¹ BVerfGE 70, 324 ff. Ls. 7.

²² BVerfGE 112, 118, 140 f.

²³ Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 77; H. H. Klein, in MD, Art. 40 Rn. 6; Glauben, NVwZ 2020, 348, 349.

²⁴ Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 78.

²⁵ Glauben, NVwZ 2020, 348, 349 mwN.

²⁶ Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 79.

Schließlich stellt das Geschäftsordnungsrecht als eigene, autonome Angelegenheit des Bundestages „Intraorganrecht“, also Innenrecht des Bundestages dar.²⁷ Die Geschäftsordnung bindet daher nur die Mitglieder des Bundestages selbst.²⁸ Eine Drittwirkung, namentlich gegenüber der Bundesregierung, kann die Geschäftsordnung nur in eng umrissenen Grenzen und nur in dem Umfang entfalten, wie sie sich auf eine spezielle Verfassungsermächtigung stützen kann.²⁹

b) Gesetzliche Regelungen als materielles Geschäftsordnungsrecht

Die Rechtsnatur der Geschäftsordnung ist weiterhin umstritten. Sicher muss sie sich als ein die Verfassung konkretisierendes Recht an dieser messen lassen und steht selbstredend im Rang unter der Verfassung.³⁰ Im Verhältnis zu Gesetzen und Rechtsverordnungen ist die Geschäftsordnung nicht nach-, sondern grundsätzlich gleichrangig.³¹ Letztlich dürfte dieser Frage aber keine große praktische Bedeutung zukommen, da die Geschäftsordnung, wie dargelegt, prinzipiell nur nach innen in den Bereich des Parlaments, das Gesetz jedoch nach außen wirkt.³²

Für die hier in Rede stehende Fragestellung hat dies ohnehin keine unmittelbare Bedeutung. Denn im Mittelpunkt steht die Frage, ob und inwieweit das Parlament Regelungen nicht in der Geschäftsordnung trifft, sondern in Gesetzesform. Die Bestimmungen in dem vorliegenden Gesetzentwurf regeln parlamentarisches Verfahrensrecht, sind mithin unabhängig von der Rechtsform materielles Geschäftsordnungsrecht,³³ zumindest steht es ihm nahe.³⁴ Geht man von einer Gleichrangigkeit zwischen Geschäftsordnung und Gesetz aus, so deckt sich dies mit dem Grundsatz, dass es dem Parlament grundsätzlich freisteht, ob es sein autonomes Innenrecht im Wege der Geschäftsordnung oder als Organisations- und Verfahrensgesetz regelt.³⁵ Das Parlament hat mithin hinsichtlich seiner Regelungsform grundsätzlich die Wahlfreiheit, sofern nicht ein verfassungsrechtlicher Gesetzesvorbehalt besteht.³⁶

Dennoch besteht diese Wahlfreiheit nicht grenzenlos.³⁷ Wie dargestellt, liegt der Sinn und Zweck der Zuweisung der Geschäftsordnungsautonomie in Artikel 40 Abs. 1 Satz 2 GG in erster Linie darin, das Parlament gegenüber Einwirkungen anderer

²⁷ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 40 Rn. 29; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Art. 40 Rn. 38.

²⁸ BVerfGE 1, 144, 148; Magiera in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2018, Art. 40 Rn. 22 (zit. Sachs).

²⁹ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 40 Rn. 30; Magiera, in: Sachs, Art. 40 Rn. 22; Austermann/Waldhoff, Rn. 91.

³⁰ So schon BVerfGE 1, 144, 148; s. a. BVerfG, Beschl. v. 10. Mai 1977 – 2 BvR 705/75 – juris Rn 25.

³¹ Schliesky, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 7. Aufl., 2018, Art. 40 Rn. 22 (zit. v. Mangoldt/Klein/Starck); Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 256 ff.; a. A. Groh in: v. Münch/Kunig, Art. 40 Rn. 18.

³² Austermann/Waldhoff, Rn. 100.

³³ BbgVerfG; NVwZ-RR 2003, 798, 800; Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 126; Glauben, NVwZ 2020, 348, 349.

³⁴ BVerfGE 118, 277, 359.

³⁵ Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 40 Rn. 22; Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 40 Rn. 36; Austermann/Waldhoff, Rn. 102.

³⁶ S. dazu BVerfGE 70, 324, 362; H. H. Klein, in MD, Art. 40 Rn. 75; Lang, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Art. 40 Rn. 25 (Stand 2007, zit. Berliner Kommentar).

³⁷ Groh, in: v. Münch/Kunig, Art. 40 Rn. 17.

Staatsorgane zu schützen. Die Wahl der Gesetzesform führt jedoch dazu, dass Mitwirkungsrechte anderer Verfassungsorgane ausgelöst werden können.³⁸ Der Bundestag läuft somit Gefahr, nicht mehr „Herr im eigenen Hause“ zu sein.³⁹ Das Bundesverfassungsgericht sieht daher jedenfalls dann Bedenken, wenn ein solches Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bzw. der Mitwirkung anderer Verfassungsorgane bedürfte⁴⁰ oder der Kern der Geschäftsordnungsautonomie berührt wird und außerdem gewichtige Gründe für ein Gesetz sprechen.⁴¹

Darüber hinaus wird durch „Gesetzes-Geschäftsordnungsrecht“ der Diskontinuitätsgrundsatz ausgehebelt und ein nachfolgender Bundestag zumindest zunächst an die in Gesetzesform beschlossenen Verfahrensregelungen gebunden.⁴² Daher ist es grundsätzlich systemwidrig, das parlamentarische Verfahren in Gesetzesform zu ordnen. Es spricht viel dafür, die Regelung in Artikel 40 Abs. 1 Satz 2 GG teleologisch so zu verstehen, dass sie nicht nur eine Befugnis begründet, sondern eine grundsätzliche Exklusivität für die Regelungsform der Geschäftsordnung statuiert.⁴³

c) Kriterien für Geschäftsordnungsrecht in Gesetzesform

In welchen Fällen der Deutsche Bundestag von dem so eingeschränkten Wahlrecht Gebrauch macht, ist in erster Linie zwar eine politische Frage,⁴⁴ gleichwohl sollte das Parlament kritisch prüfen, ob die vorstehend beschriebenen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts vorliegen.⁴⁵

Für das hier in Rede stehende Gesetz dürfte es in erster Linie auf die Frage ankommen, ob hier gewichtige sachliche Gründe für eine Regelung durch Gesetz sprechen. Hilfreich für die Beurteilung könnten Beispielsfälle sein, in denen sich der Bundestag in der Vergangenheit für „Gesetzes-Geschäftsordnungsrecht“ entschieden hat.

Als materielles Geschäftsordnungsrecht gilt beispielsweise das Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (PUAG).⁴⁶ Das Motiv, diese Regelungen in Gesetzesform zu treffen, war maßgeblich die Erreichung der Drittverbindlichkeit, insbesondere auch gegenüber Zeugen und von der Untersuchung betroffenen Personen.⁴⁷ Die vom Bundesverfassungsgericht geforder-

³⁸ Austermann/Waldhoff, Rn. 101.

³⁹ Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 261; Dreier, JZ 1990, 310, 314 f.

⁴⁰ Der Bundespräsident ist immer beteiligt, da nur er das Gesetz ausfertigen kann; s. a. Austermann/Waldhoff, Rn. 101.

⁴¹ BVerfGE 130, 318, 350; 70, 324, 361; 60, 374, 379; H. H. Klein, in MD, Art. 40 Rn. 78; Groh, in: v. Münch/Kunig, Art. 40 Rn. 17.

⁴² Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 261; Dreier, JZ 1990, 310, 315, Pietzcker, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 10 Rn. 14 (zit.: Schneider/Zeh).

⁴³ Dreier, JZ 1990, 310, 315; Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 261; Risse/Witt in Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Handkommentar, 12. Aufl., 2018, Art. 40 Rn. 3; a. A. BbgVerfG, NVwZ-RR 2003, 798, 799; Lang, in: Berliner Kommentar, Art. 40 Rn. 24.

⁴⁴ Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 262.

⁴⁵ Beispiele s. bei Groh, in: v. Münch/Kunig, Art. 40 Rn. 17.

⁴⁶ Brocker, BK, Art. 40 Rn. 126; Gärditz, DVBl. 2010, 1314, 1317; Glauben, NVwZ 2020, 348, 349.

⁴⁷ S. dazu i. E. Roßbach, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, Vorbem. B Rn. 8; Brocker, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl., 2016, Kommentar zum PUAG, Einleitung Rn. 3 f.; Wiefelspütz, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 100; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 42 ff.

ten gewichtigen sachlichen Gründe dürften im Hinblick auf die Sicherung der Effektivität des parlamentarischen Untersuchungsrechts gegeben sein. Hinzu kommt die nach dem Rechtsstaatsprinzip zwingende gebotene gesetzliche Grundlage für grundrechtsrelevante Regelungen.⁴⁸

Letzteres gilt beispielsweise auch für das Abgeordnetengesetz (AbgG). In dem Gesetz werden Regelungen getroffen, die eine Grundrechtsrelevanz aufweisen und Abgeordnete nicht allein in ihrem parlamentarischen Statusrecht treffen.⁴⁹ Vielmehr geht es um Regelungen der „Außenseite“ des Abgeordneten, die der Gesellschaft zugewandt ist.⁵⁰ Dies gilt beispielsweise für die Verhaltensregeln, die ihre Grundlage nicht in der Geschäftsordnung, sondern in § 44 b AbgG haben, auch wenn sie in der § 18 GOBT ausdrücklich zum Bestandteil der Geschäftsordnung erklärt werden.⁵¹

Mit Blick auf die besonderen Anforderungen in Artikel 23 Abs. 2 Satz 2 GG hat sich der Bundestag dazu entschieden, die Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union in Gesetzesform zu treffen. Nach einer Konkretisierung durch das Bundesverfassungsgericht⁵² zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Qualität, Quantität, Aktualität und Verwertbarkeit der Unterrichtung der Bundesregierung für den Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, hat sich der Deutsche Bundestag für eine Neufassung der gesetzlichen Regelung entschlossen.⁵³ Auch hier dürften gewichtige sachliche Gründe für eine Regelung durch Gesetz sprechen.

3. Gesetzentwurf zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen

Mit den hier in Rede stehenden Bestimmungen in Gesetzesform bindet sich der Bundestag in besonderem Maße hinsichtlich des parlamentarischen Ablaufs. Dies gilt namentlich für die Dauer und Form der Debatte sowie für den Zeitpunkt. Wie dargelegt, ist der Bundestag in diesen Fällen nicht mehr „Herr im eigenen Haus“. Es ist nicht ersichtlich, wieso die vorhandenen geschäftsordnungsrechtlichen Regelungen für eine effektive parlamentarische Kontrolle nicht ausreichen. Daher ist fraglich, ob die vom Bundesverfassungsgericht verlangten „gewichtigen Gründe“ vorliegen.

a) Zitierrecht nach Artikel 43 Abs. 1 GG

Nach Artikel 43 Abs. 1 GG ist jedes Mitglied der Bundesregierung verpflichtet, auf Verlangen des Bundestages oder seiner Ausschüsse zu erscheinen und sich zur Sache zu äußern hat. Der Beschluss nach Artikel 43 Abs. 1 GG löst die Pflicht des Herbeigerufenen aus, persönlich zu erscheinen. Diese Anwesenheitspflicht erschöpft sich jedoch nicht in der bloßen Anwesenheit, sondern umfasst die Pflicht, Rede und Antwort zu stehen.⁵⁴ Wollte man das Zitierrecht auf die Pflicht des „bloßen stummen Dabeisitzens“ reduzieren, liefe eine wesentliche Funktion dieses Rechts leer, nämlich

⁴⁸ Austermann/Waldhoff, Rn. 101.

⁴⁹ Vgl. BT-Drucks. 7/5525.

⁵⁰ Raue, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz, 2016, § 44b Rn. 7.

⁵¹ Cancik, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, § 9 Rn. 41.

⁵² BVerfGE 131, 152 ff.

⁵³ Vgl. BT-Drucks. 17/12816.

⁵⁴ Zur Frage der Rede- und Antwortpflicht im Rahmen der Regierungsbefragung s. von Achenbach, Der Staat 58 (2019), 325, 326 ff.; Gärditz, DVBl. 2019, 1298, 1301; Austermann/Waldhoff, Rn. 542.

die Herstellung des Kontakts zwischen Parlament und Regierung mit dem Ziel eines Dialogs.⁵⁵ Selbstverständlich ist das Parlament oder der Fachausschuss nicht verpflichtet, dem herbeizitierten Regierungsmitglied eine Frage zu stellen. Anlass vom Zitierrecht Gebrauch zu machen, kann auch sein, dass das Regierungsmitglied die Diskussion und die Meinungsbildung in den parlamentarischen Gremien unmittelbar erfährt.⁵⁶

Zwar ist dieses Verlangen nicht als Minderheitenrecht ausgestaltet.⁵⁷ Auch findet es nicht allzu oft Anwendung,⁵⁸ da in der Praxis regelmäßig eine Verständigung über die Anwesenheit des Regierungsmitglieds erzielt wird. Gleichwohl kommt ihm eine besondere Bedeutung zu, da es durch sein Vorhandensein seine Anwendung überflüssig macht.⁵⁹

b) Sondersitzungen des Parlaments und der Fachausschüsse

Daneben stellt sich auch die Frage der praktischen Notwendigkeit einer solchen gesetzlichen Regelung. So ist beispielsweise nach Artikel 39 Abs. 2 Satz 3 GG der Bundestagspräsident verpflichtet, den Bundestag einzuberufen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Parlaments es verlangt. Wenn auch die Terminbestimmung in seinem Ermessen liegt⁶⁰ und er an den Terminvorschlag der Antragsteller nicht gebunden ist, so ist er doch aufgrund seiner neutralen Stellung verpflichtet, sein entsprechendes Ermessen sachgerecht auszuüben und nur bei begründetem Anlass vom Terminvorschlag der Antragsteller abzuweichen. Keinesfalls darf er die Einberufung bewusst und ohne sachlichen Grund hinauszögern.

Auch hinsichtlich des Beratungspunktes darf der Bundestagspräsident nicht vom Begehren der Antragsteller abweichen und ihn auch nicht politisch bewerten.⁶¹ Zwar wird die Auffassung vertreten, das Plenum des Bundestages habe das Recht, den Punkt nicht zu behandeln, also ihn sofort wieder abzusetzen oder sich gleich wieder zu vertragen.⁶² Fraglich ist, ob damit nicht das Minderheitenrecht in der Sache leerläuft.⁶³ Jedenfalls darf der Punkt nicht willkürlich, also missbräuchlich wieder abgesetzt werden.⁶⁴ Dagegen wird das Minderheitenrecht nicht tangiert, wenn unter Beibehaltung des beantragten Beratungsgegenstandes weitere Punkte auf die Tagesordnung gesetzt werden.⁶⁵

⁵⁵ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 43 Rn. 9 mwN.; Hummrich in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2014, Art. 89 Rn. 12.

⁵⁶ Vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 14. Februar 2021, S. 1 „Als die AfD mit den Grünen stimmte“. Nach dem Bericht wurde Finanzminister Olaf Scholz zwar in den Bundestag zitiert, sagte aber nichts.

⁵⁷ Zu den Bedenken einer Ausgestaltung als Minderheitenrecht s. H. H. Klein, in MD Art. 43 Rn. 44 f.

⁵⁸ Allerdings beispielsweise am 10. Februar 2021 mit Erfolg, als Bundesfinanzminister Olaf Scholz in das Plenum des Bundestages zitiert wurde.

⁵⁹ So zutreffend H. H. Klein, in MD, Art. 43 Rn. 40.

⁶⁰ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 39 Rn. 27; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Art. 39 Rn. 28; Groh, in: v. Münch/Kunig, Art. 39 Rn. 44.

⁶¹ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 39 Rn. 27.

⁶² Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 39 Rn. 27; H. H. Klein in MD, Art. 39 Rn. 72.

⁶³ Zutr. Winkelmann, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Band 2, Loseblattsammlung, § 21 GO BT S. 6 f. (Bearbeitung Dezember 2004).

⁶⁴ Groh, in: v. Münch/Kunig, Art. 39 Rn. 44; Brocker in Epping/Hillgruber, Art. 39 Rn. 27.

⁶⁵ Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 39 Rn. 43.

Nach den vorstehenden Kriterien dürfte auch die Einberufung der Sitzungen der Fachausschüsse auf Verlangen einer Fraktion oder eines Drittels der Mitglieder des Ausschusses nach Maßgabe des § 60 Abs. 2 GO-BT zu bewerten sein. Aus den Worten „unter Angabe der Tagesordnung“ kann auch hier geschlossen werden, dass das Einberufungsrecht zugleich das Recht beinhaltet, dass der Punkt, der Anlass für das Verlangen gegeben hat, auf die Tagesordnung der Sitzung gesetzt wird.⁶⁶ In jedem Fall darf auch hier die Absetzung nicht willkürlich erfolgen.

c) Interorganfreundlicher Umgang

Zu bedenken ist darüber hinaus, ob eine solche gesetzliche Festschreibung dem interorganfreundlichen Umgang dient.⁶⁷ So finden sich in den Landesverfassungen häufig Regelungen, wonach die Einzelheiten der Unterrichtung der Landesparlamente durch die jeweilige Landesregierung durch eine Vereinbarung geregelt werden.⁶⁸ Zwar findet sich eine solche Regelung nicht im Grundgesetz. Gleichwohl sollte daraus nicht der Umkehrschluss gezogen werden, das Gesetz sei allein wegen der fehlenden Drittbindung der Geschäftsordnung der zu favorisierende Weg zur Regelung des Verhältnisses von Parlament und Regierung.

d) Pflege der auswärtigen Beziehungen

Artikel 32 Abs. 1 GG weist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten dem Bund zu. Ging der Verfassungsgeber ursprünglich von den Staaten als vorrangige Akteure der internationalen Beziehungen aus, so entspricht dies nur noch partiell der politischen Wirklichkeit. Denn heute spielen insbesondere die Internationalen Organisationen, um die es auch in erster Linie in dem Gesetzentwurf geht, eine den Staaten durchaus vergleichbare Rolle.⁶⁹

Hier ist durchaus auch der Schutz der Funktionsfähigkeit der Regierung in den Blick zu nehmen. Die funktionsgerechte und organadäquate Aufgabenwahrnehmung ist verfassungsrechtlich geschützt.⁷⁰ Die gegenseitige Kontrolle der Gewalten soll nicht dazu führen, dass eine der Gewalten ihre Aufgaben überhaupt nicht mehr oder nicht mehr effektiv wahrnehmen kann.⁷¹ Die Gründe können vielfältig sein und bedürfen letztlich der Abwägung im Wege der praktischen Konkordanz.⁷² Dabei dürfte dem Schutz außenpolitischer Interessen⁷³ sicher ein höherer Stellenwert zukommen, als dem Hinweis auf enge personelle Ressourcen.⁷⁴

⁶⁶ Zutr. Winkelmann, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Band 2, Loseblattsammlung, § 60 GO BT S. 2.1 (Bearbeitung September 2013).

⁶⁷ Vgl. Edinger in: Brocker/Droeger/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2014, Art. 89b Rn. 3 (zit. Brocker/Droege/Jutzi); Gebauer, FS König, 2004, S. 352.

⁶⁸ Edinger, in: Brocker/Droege/Jutzi, Art. 89b Rn. 6 m. Fn. 24.

⁶⁹ Heintschel von Heinegg/Frau in: Epping/Hillgruber, Art. 32 Rn. 2.

⁷⁰ BVerfGE 143 101 (149 ff. Rn. 158 ff.; VerfGH NRW, NWVBl. 2016, 371, 375; Glauben, DVBl. 2018, 751 756.

⁷¹ VerfG Hmb, NVwZ 2014, 135, 136; VerfGH Bay., NVwZ-RR 2011, 841, 843; StGH Brem, NordÖR 2017, 225, 228; Risse, JZ 2018, 71, 767; Glauben, DVBl. 2018, 751, 756.

⁷² Glauben, DVBl. 2018, 751, 756.

⁷³ S. dazu BVerfGE 143, 101, 149 Rn. 158 ff.

⁷⁴ Kirschniok-Schmidt, Das Informationsrecht der Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010, S. 125 f.

In diesem Zusammenhang gilt es zu bedenken, dass es insbesondere in internationalen Verhandlungen, einem zentralen Feld regierungsamtlichen Handelns⁷⁵, den Erfolg gefährden kann, über Zwischenstände oder eigene (Vor-)Festlegungen zu berichten. Hier sollte der Bundesregierung ein gewisser Beurteilungsspielraum zustehen, wann sie das Parlament, vor allem in öffentlicher Sitzung, informiert. Auch dies sollte ein bedenkenswerter Aspekt sein, bevor man den Weg der gesetzlichen Verpflichtung wählt und damit den eigenen Handlungsspielraum deutlich einschränkt.

e) Rederecht der Bundesregierung nach Artikel 43 Abs. 2 Satz 2 GG

Nach Artikel 43 Abs. 2 Satz 2 GG müssen u. a. die Mitglieder der Bundesregierung jederzeit in den Sitzungen des Bundestages und seiner Fachausschüsse gehört werden. Daraus folgt, dass nach der Wertung der Verfassung die Bundesregierung grundsätzlich selbst entscheidet, wann, wie lange und zu welchem Thema sie eine Regierungserklärung abgibt.⁷⁶ Die Regierung soll sich jederzeit vor dem Parlament erklären können und dieses – unbeschadet der Informationsrechte des Parlaments – nach freiem Ermessen informieren dürfen.⁷⁷ Darunter fällt auch die Abgabe förmlicher Regierungserklärungen.⁷⁸ Dieser Wertung widerspricht eine einfach-gesetzliche Regelung, die das Verhältnis umkehrt und die Regierung zu einer Erklärung zu einem bestimmten Thema und zu einer bestimmten Zeit verpflichtet. Dies zeigt sich auch daran, dass bisher allein die gegenteilige Fragestellung, nämlich ein möglicher Missbrauch dieses Rechts, Gegenstand bundesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen⁷⁹ und Stellungnahmen in der Rechtsliteratur⁸⁰ war. Zumindest sollte dieser Aspekt verfassungspolitisch in die Bewertung einbezogen werden.

III. Fazit

Artikel 40 GG sichert die Parlamentsautonomie. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der in Artikel 40 Abs. 1 Satz 2 GG noch einmal ausdrücklich verankerten Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments zu. Diese soll sicherstellen, dass das Parlament seine „inneren Abläufe“ eigenständig und ohne Beeinflussung von außen, namentlich durch die Exekutive regeln kann. Das Grundgesetz gibt dem Parlament nicht nur die Befugnis zum Erlass einer Geschäftsordnung, sondern begründet darüber hinaus eine verfassungsrechtliche Pflicht dazu. Allerdings hat der Bundestag grundsätzlich ein (begrenzt)es Wahlrecht, sich statt einer geschäftsordnungsrechtlichen für eine gesetzliche Regelung zu entscheiden. Letzteres sollte indes immer nur die sachlich besonders begründete Ausnahme sein. Denn mit der Wahl des Gesetzes als Regelungsform der eigenen Angelegenheiten gibt der Bundestag ein Stück Flexibilität aus der Hand und schränkt seine Stellung als „Herr im eigenen Hause“

⁷⁵ Nettesheim, in MD, Art. 59 Rn. 75 (Bearbeitung Februar 2020).

⁷⁶ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 43 Rn. 26 f.; Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 43 Rn. 61 ff.; H. H. Klein, in: MD, Artikel 43 Rn. 147 f.; Lorz/Richterich, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, § 35 Rn. 24 ff.

⁷⁷ Lorz/Richterich, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, § 35 Rn. 22.

⁷⁸ Winkelmann, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Band 2, Loseblattsammlung, § 43 GO BT S. 7 (Bearbeitung Dezember 1997).

⁷⁹ BVerfGE 45, 1, 39; 10, 4, 18

⁸⁰ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 43 Rn. 31 f.; Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 43 Rn. 64; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Art. 43 Rn. 30; H. H. Klein, in: MD, Art. 43 Rn. 150.

ein. Nach dem Instrument des „Gesetzes-Geschäftsordnungsrechts“ sollte daher erst gegriffen werden, wenn die herkömmlichen geschäftsordnungsrechtlichen Möglichkeiten erkennbar für eine effektive parlamentarische Kontrolle nicht mehr ausreichen.