



Sachstand

Aufforderung der Bundesregierung durch Beschlüsse des Bundestags
Rechtsnatur, Verfahren, praktische Anwendung

Aufforderung der Bundesregierung durch Beschlüsse des Bundestags

Rechtsnatur, Verfahren, praktische Anwendung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 188/21
Abschluss der Arbeit: 3. Dezember 2021
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Der Deutsche Bundestag entscheidet regelmäßig über Beschlussempfehlungen, durch die die Bundesregierung zu einem bestimmten Handeln aufgefordert wird.¹

1. Rechtsnatur von Beschlüssen

Bei Beschlüssen des Deutschen Bundestages wird zwischen den „echten“ und den „schlichten“ Parlamentsbeschlüssen unterschieden.² **Echte Beschlüsse** sind solche mit **rechtlicher Verbindlichkeit** für den jeweiligen Adressaten.³ Diese verbindlichen Beschlüsse sind im Wesentlichen **im Grundgesetz selbst genannt**. Dazu gehören – neben dem Gesetzesbeschluss und parlamentarischen Wahlakten – aus dem inneren Bereich des Bundestages z. B. die **Einsetzung von Untersuchungsausschüssen** (Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG), aus dem Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen z. B. das **Herbeirufen von Mitgliedern der Bundesregierung** (Art. 43 Abs. 1 GG) oder aus dem Bereich der besonderen Staatsangelegenheiten z. B. die **Feststellung des Verteidigungsfalls** (Art. 115a Abs. 1 GG).⁴ Außerhalb der Verfassung geregelt ist die konstitutive Zustimmung zur Entsendung deutscher Soldaten ins Ausland, die entsprechend den Voraussetzungen des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts einen bindenden Beschluss darstellt (vgl. § 1 Abs. 2 Parlamentsbeteiligungsgesetz).

Demgegenüber geht von **schlichten Parlamentsbeschlüssen keine (rechtliche) Verbindlichkeit** aus. Es handelt sich dabei oft um **Stellungnahmen** zu aktuellen Ereignissen, **politische Absichtserklärungen**, **Ersuchen an die Regierung** oder andere Entschliebungen, denen (ggf. noch) keine Regulierungsabsicht zu Grunde liegt.⁵ Diese Beschlüsse müssen sich nicht an ein anderes Staatsorgan wie z. B. die Regierung richten;⁶ sie können auch als Absichtserklärung für das zukünftige Handeln des Bundestages selbst zu sehen sein. Trotz der fehlenden Verbindlichkeit wird diesen Beschlüssen eine **nicht unerhebliche politische Bedeutung** zugemessen.⁷

Bei den Beschlüssen, mit denen der Bundestag die Bundesregierung zu einem bestimmten Handeln auffordert, handelt es sich regelmäßig um schlichte Parlamentsbeschlüsse. Solche unverbindlichen Handlungsaufforderungen werden weder im Grundgesetz noch in der Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) ausdrücklich geregelt.

1 Vergleiche BT-Drs. 14/4606, BT-Drs. 14/8649, BT-Drs. 19/29215.

2 Die folgenden Ausführungen entstammen dem Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Rechtliche Einordnung des Beschlusses des Deutschen Bundestages zu den Empfehlungen der Unabhängigen Föderalismuskommission, WD 3 - 3000 - 004/19, Seite 3 f.

3 Luch, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 10 Rn. 14; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG-Kommentar, 14. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 31 ff.

4 Siehe dazu ausführlich Luch (Fn. 3), § 10 Rn. 15 ff.

5 Kluth (Fn. 3), Art. 40 Rn. 34.

6 Luch (Fn. 3), § 10 Rn. 29.

7 Klein, in: Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl. 2005, § 50 Rn. 14.

2. Verfahren bei schlichten Parlamentsbeschlüssen

Das Grundgesetz regelt lediglich in Art. 42 Abs. 2 Satz 1, dass Beschlüsse nach dem Mehrheitsprinzip gefasst werden müssen. Alle weiteren Fragen regelt die Geschäftsordnung des Bundestages.

§ 75 GO-BT bestimmt, welche Vorlagen auf die Tagesordnung gesetzt werden können. Ersuchen an die Bundesregierung fallen dabei unter Abs. 1 Buchstabe d („Anträge“) und müssen, wie alle Vorlagen, nach § 76 GO-BT von einer Fraktion oder fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet werden.

Nach § 78 Abs. 1 GO-BT werden alle Vorlagen, die nicht Gesetzentwürfe oder völkerrechtliche Verträge sind, in einer einzigen Beratung behandelt, wenn nichts anderes beschlossen wird. Abs. 2 ermöglicht zudem die Überweisung von Anträgen an einen Ausschuss auch ohne Aussprache im Plenum, im Übrigen gelten die allgemeinen Regeln zu Gesetzentwürfen. Der Ausschuss berät also nach der Überweisung über den Antrag und gibt entsprechend § 62 Abs. 1 GO-BT eine Empfehlung ab, über die im Rahmen einer Schlussabstimmung nach § 86 GO-BT durch die Mitglieder des Bundestages entschieden wird.

3. Häufigkeit der Nutzung und Vergleich mit Gesetzesvorhaben

Die Möglichkeit, Parlamentsbeschlüsse zu beantragen, die von der Bundesregierung ein bestimmtes Verhalten fordern, wird insbesondere von den Oppositionsfraktionen häufig genutzt. Dazu liegen jedoch keine statistischen Daten vor.

4. Anwendungsfälle und Beispiele

Anträge können sich auf eine Vielzahl von Themen beziehen. Zu den Beispielen aus der Vergangenheit gehört die Bundestags-Drucksache 16/1800 mit der Bitte an die Bundesregierung, zu prüfen, wie sichergestellt werden kann, dass an der Bundestagswahl nur Personen teilnehmen, die ihre deutsche Staatsangehörigkeit nicht verloren haben. In der Drucksache 14/4606 wird die Regierung dazu aufgefordert, eine Nachhaltigkeitsstrategie auszuarbeiten, während die Drucksache 14/8649 darauf abzielt, dass eine umfassende Reform der Medien- und Kommunikationsordnung in Deutschland fortgeführt wird. Mit Drucksache 18/12550 wiederum wird die Bundesregierung aufgefordert, den Bau des Freiheits- und Einheitsdenkmals in Berlin voranzutreiben.

Es handelt sich also regelmäßig um Bereiche, die der Regierung als Exekutive zugeordnet sind und auf die der Bundestag kraft der Gewaltenteilung keinen direkten Einfluss nehmen kann.

5. Wirkungen der Beschlüsse

Schlichten Parlamentsbeschlüssen kommt keine verbindliche Wirkung zu. Die Regierung ist also nicht rechtlich verpflichtet, ihnen zu entsprechen. Entspricht die Bundesregierung nicht der Aufforderung oder Empfehlung aus einem Beschluss des Bundestages, so hat dies keine rechtlichen, sondern allenfalls politische Konsequenzen.

6. Kontrollmechanismen

Es gibt keinen Mechanismus, durch den allgemein die Befolgung der Aufforderungsbeschlüsse des Bundestages an die Bundesregierung überwacht werden kann. Die Regierung ist in bestimmten Bereichen, entweder aufgrund gesetzlicher Verpflichtung oder nach Aufforderung durch den Bundestag in Form eines Beschlusses, gehalten, einen Bericht vorzulegen, worüber eine Liste geführt wird, sodass die Erfüllung dieses Erfordernisses dokumentiert wird.
