

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität
und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
Per E-Mail an: go-ausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung,
Immunität und Geschäftsordnung
Ausschussdrucksache
20 - G - 19
23. November 2022

Stellungnahme
für die Anhörung am Freitag, dem 25.11.2022,
9:00 bis 11:00 Uhr, PLH, Raum 2.600

- Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP:

Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

hier: Ausschusstransparenz und Regierungsbefragung (BT-Drs. 20/4331)

- Anträge der Fraktion DIE LINKE.:

- **Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages**

hier: Ausschussöffentlichkeit und Zugang zu Dokumenten (BT-Drs. 20/286)

- **Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages**

hier: Frist für die Durchführung öffentlicher Anhörungen (BT-Drs. 20/1728)

- **Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages**

hier: Bessere Lesbarkeit von Vorlagen (BT-Drs. 20/1732)

- **Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages**

hier: Beratungsfrist (BT-Drs. 20/1735)

- Antrag der Fraktion der CDU/CSU:

**Die Demokratie stärken – Klare Reformen für ein modernes und
bürgernahes Parlament (BT-Drs. 20/4587)**

- Antrag der Fraktion der AfD:

Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

hier: Vermeidung von Überschneidungen von Sitzungen des Bundestages
mit Sitzungen der Ausschüsse und Gremien (BT-Drs. 20/4568)

- Ausschussantrag der Fraktion der AfD:

Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

hier: Sachverständige vor Hass schützen (Ausschussdrucksache 20-G-13)

- Ausschussantrag der Fraktion der AfD:

Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

hier: Bessere Lesbarkeit von Drucksachen durch Verzicht
auf Gendersprache (Ausschussdrucksache 20-G-14)

Zusammenfassung

Der Bundestag hat für die Änderung seiner Geschäftsordnung (GO-BT) einen weiten Gestaltungsspielraum. An die Verfassung ist er dabei gebunden und muss auch die Gesetze einhalten. Die Geschäftsordnung muss dem Ziel dienen, die Funktionsfähigkeit des Bundestages zu gewährleisten. Innerhalb des so eingegrenzten Spielraums kann der Bundestag seine inneren Angelegenheiten nach politischen Kriterien regeln.

Diesem Maßstab genügen fast alle Vorschläge. Der Bundestag sollte vor allem bei den Regelungen zur Ausschusstransparenz und zu Fristen im Blick haben, dass die GO-BT leicht geändert und flexibel gehandhabt werden kann. Für die Regelung der Regierungsbefragung ist wichtig, dass die GO-BT das selbstständige Verfassungsorgan Bundesregierung nicht bindet.

I. Verfassungsrechtlicher Maßstab für die Änderung der GO-BT

Alle Anträge betreffen die Änderung der GO-BT. Für eine solche Änderung steht dem Bundestag ein weiter Gestaltungsspielraum zur Verfügung. Der Bundestag sollte bei der Geschäftsordnungsgebung berücksichtigen, dass die Geschäftsordnung leicht geändert werden kann und dass sie die Bundesregierung nicht bindet.

1. Weiter Gestaltungsspielraum des Geschäftsordnungsgebers Bundestag

Verfassungsrechtlich sind Änderungen der GO-BT an Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG zu messen: Der Bundestag gibt sich eine Geschäftsordnung. Aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie ist er berechtigt und verpflichtet, seine inneren Angelegenheiten selbst zu regeln. Dazu gehören Verfahrensgang, Organisation sowie Ordnungsgewalt und Ordnungsmaßnahmen. Der Bundestag hat als Geschäftsordnungsgeber einen weiten Gestaltungsspielraum, muss aber die Verfassung und auch die Gesetze einhalten. Ziel der GO-BT muss es sein, die Funktionsfähigkeit des Bundestages und seiner Organe (also auch der Ausschüsse) zu gewährleisten.

2. Änderungsverfahren und Abweichungen von der GO-BT

Die GO-BT wird mit einfacher Mehrheit beschlossen und geändert (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG). Ein förmliches Verfahren ist dafür nicht vorgesehen. Anders ausgedrückt: Der Bundestag kann seinen Gestaltungsspielraum jederzeit nutzen. Allzu große Rechtssicherheit gewährt die GO-BT also nicht.

Hinzu kommt, dass von den Vorschriften der GO-BT im Einzelfall mit den Stimmen von zwei Dritteln der anwesenden MdB abgewichen werden kann (§ 126 GO-BT). Diese Norm könnte der Bundestag zwar ohne Weiteres streichen. Allerdings könnte er sie ebenso unproblematisch wieder einführen – und danach sofort anwenden.

3. Keine Bindung der Bundesregierung durch die GO-BT

Die GO-BT bindet grundsätzlich nur die Mitglieder des Bundestages, nicht aber die Bundesregierung und deren Mitglieder. Geschäftsordnungsregelungen, die an die Bundesregierung gerichtet sind, formulieren die Erwartung, dass sich die Bundesregierung daran hält. Die Bundesregierung tut politisch gut daran, wenn sie im Sinn der loyalen Zusammenarbeit der Verfassungsorgane (Verfassungsorganstreue) der Erwartung entspricht. Macht sie das nicht, bricht sie aber nicht die Verfassung. Verstößt die Bundesregierung also „nur“ gegen die GO-BT, ist das allein noch kein Verfassungsbruch. Ein solcher Bruch liegt erst vor, wenn die Bundesregierung eine grundgesetzliche Verpflichtung nicht erfüllt, also z.B. einem Herbeirufungsverlangen des Bundestages gemäß Art. 43 Abs. 1 GG nicht Folge leistet und dadurch das Zitierrecht verletzt.

II. Ausschusstransparenz

1. Ausschussöffentlichkeit

Die Beratungen der Bundestagsausschüsse sind grundsätzlich nicht öffentlich. Gegenwärtig ist das in § 69 Abs. 1 Satz 1 GO-BT festgelegt. Die Öffentlichkeit kann zwar zugelassen werden (§ 69 Abs. 1 Satz 2 GO-BT), das geschieht jedoch selten. Erweiterte öffentliche Ausschussberatungen (§ 69a GO-BT) werden fast nie durchgeführt. Diese Regelung hat sich nicht bewährt, sodass es konsequent erscheint, sie abzuschaffen, wie es die Koalitionsfraktionen vorschlagen (BT-Drs. 20/4331, S. 6 f., 12 f.). Der Bundestag kann allerdings auch versuchen, sie zu vereinfachen und praxistauglicher auszugestalten (so die CDU/CSU-Fraktion, BT-Drs. 20/4587, Nr. II. 9., 22.).

Es ist verfassungsgemäß, dass die Ausschüsse grundsätzlich nicht öffentlich beraten. So vertritt es jedenfalls die überwiegende Meinung in der Rechtswissenschaft, mit folgender Begründung: Das Grundgesetz sehe nur vor, dass der Bundestag öffentlich verhandele (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG), für seine Ausschüsse (Art. 42 Abs. 3 GG) gelte das nicht. Daher könne der Bundestag gestützt auf seine Geschäftsordnungsautonomie vorsehen, dass Ausschüsse grundsätzlich nicht öffentlich tagen. Dagegen wird eingewandt, der verfassungsrechtliche Öffentlichkeitsgrundsatz, der im Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG verankert sei, erstrecke sich auch auf die Ausschüsse. In den Ausschüssen werde nämlich die wesentliche parlamentarische Arbeit geleistet. Deshalb entspreche die grundsätzliche Nichtöffentlichkeit der Ausschussberatungen nicht der Verfassung. Das Regel-Ausnahmeverhältnis in § 69 Abs. 1 Satz 1, 2 GO-BT müsse daher umgekehrt werden.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist festzuhalten, dass die Geschäftsordnungsautonomie es auch nach der überwiegenden Auffassung zulässt, großzügig öffentliche Ausschussberatungen vorzusehen, was nach anderer Auffassung sogar geboten ist.

Demzufolge ist nach rechtspolitischen Kriterien zu entscheiden, ob es empfehlenswert ist,

- die bisherige Rechtslage im Grundsatz beizubehalten (so die CDU/CSU-Fraktion, BT-Drs. 20/4587, Nr. II. 9., 22.),
- die Ausschüsse selbst beschließen zu lassen, ob und inwieweit sie öffentlich oder nicht öffentlich tagen (so der Koalitionsantrag, BT-Drs. 20/4331, S. 2, 6) oder
- grundsätzlich öffentliche Ausschussberatungen vorzusehen, mit der Möglichkeit, die Öffentlichkeit auszuschließen (so die Fraktion DIE LINKE., BT-Drs. 20/286).

Die rechtspolitische Diskussion um die Ausschussöffentlichkeit wird im Bundestag schon seit langem geführt. Die Enquete-Kommission Verfassungsreform hat 1976 empfohlen, die Erweiterte Ausschussberatung grundsätzlich öffentlich durchzuführen (BT-Drs. 7/5924, S. 83). Die Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform hat 1985 betont, der Ausschuss sei der Ort der eigentlichen Fachdebatte, hier erfolge die Willensbildung, die die abschließende Entscheidung im Plenum vorbereite. Deshalb werde empfohlen, in geeigneten Fällen auf eine Aussprache im Plenum zu verzichten und über die Ausschussempfehlung unmittelbar Beschluss zu fassen, wenn zuvor eine öffentliche Beratung des federführenden Ausschusses stattgefunden habe. Die Kommission unterstreicht, dass es Sache eines jeden Ausschusses bleibe, über die Zulassung der Öffentlichkeit im Einzelfall zu entscheiden (BT-Drs. 10/3600, S. 11 f.). In der Gemeinsamen Verfassungskommission wurde 1993 nach längerer Diskussion ein Antrag für eine zwingende Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen nicht gestellt (BT-Drs. 12/6000, S. 95). Ausschussöffentlichkeit wird in Landesparlamenten und im EP praktiziert. Inwieweit die dabei gemachten Erfahrungen auf den Bundestag übertragbar sind, ist schwierig zu beurteilen.

Aus meiner rechtspolitischen Sicht empfiehlt es sich nicht, die gegenwärtige Rechtslage beizubehalten. Wenn in den Ausschüssen die wesentliche parlamentarische Arbeit geleistet wird, sollten mehr öffentliche Sitzungen stattfinden. Zu radikal erscheint mir allerdings der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE.,

die Öffentlichkeit in der GO-BT festzuschreiben und nur einen ausnahmsweisen Ausschluss vorzusehen. Dadurch würde übergangslos mit der Tradition gebrochen. Die Erweiterte öffentliche Ausschusssberatung attraktiver zu gestalten, dürfte sehr schwierig sein. Für vorzugswürdig halte ich den Vorschlag der Koalitionsfraktionen, die Ausschüsse künftig selbst entscheiden zu lassen, ob sie grundsätzlich in öffentlicher oder in nicht öffentlicher Sitzung tagen. Dieser Kompromiss sollte eine Chance bekommen, sich in der Praxis zu bewähren.

2. Übertragung von Ausschusssitzungen im Internet und Zugang zu Ausschussdokumenten

Der Koalitionsantrag sieht vor, dass öffentliche Ausschusssitzungen grundsätzlich im Internet übertragen werden sollen (BT-Drs. 20/4331, S. 2). Ähnlich lautet auch der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE. (BT-Drs. 20/286). Beide Fraktionen schlagen ebenfalls vor, den Zugang der Öffentlichkeit zu Ausschussdokumenten zu erleichtern (BT-Drs. 20/4331, S. 3; BT-Drs. 20/286, S. 2). Alle Vorschläge bewegen sich innerhalb des Gestaltungsspielraums des Geschäftsordnungsgebers. Der erleichterte Zugang der Öffentlichkeit zu Ausschusssitzungen sollte mit dem erleichterten Zugang zu Ausschussdokumenten korrespondieren.

III. Regierungsbefragung

Eine solche Befragung findet seit dem Ende der 11. Wahlperiode statt. Sie wurde mehrfach reformiert (siehe z.B. Ausschussdrucksache 19-G-18). Bislang gab es ca. 500 Befragungen. Gegenwärtig ist die Regierungsbefragung in Anlage 7 zur GO-BT geregelt.

Die Koalitionsfraktionen schlagen nun eine erneute Reform vor (BT-Drs. 20/4331, S. 4, 9). Die Befragung soll von 60 auf 90 Minuten verlängert werden. Nach der gegenwärtigen Regelung nimmt mindestens ein Mitglied der Bundesregierung an der Befragung teil, mindestens zwei Mitglieder der Bundesregierung sollen es künftig sein, um Fragen von aktuellem Interesse zu beantworten. Auf das Zitierrecht des Bundestages wird in der Begründung ausdrücklich hingewiesen. Die Vorschläge der CDU/CSU-Fraktion (BT-Drs. 20/4587, Nr. II. 1.-7.) gehen darüber hinaus. Z.B. soll die Befragung 120 Minuten dauern, der Bundeskanzler soll mindestens einmal im Quartal befragt werden.

Alle Vorschläge beruhen auf der langjährigen Erfahrung des Bundestages mit der Regierungsbefragung und den Erkenntnissen, die aus den bisherigen Reformen erlangt wurden. Anders als bei der Ausschussoffentlichkeit wird hier kein Neuland betreten.

Aus rechtlicher Sicht ist der Bundestag befugt, die Vorschläge anzunehmen. Ob er es macht, ist ausschließlich eine Frage der politischen Zweckmäßigkeit. Sie kann von den betroffenen Abgeordneten besser beurteilt werden als von einem Sachverständigen.

Zu erinnern ist daran, dass die GO-BT die Bundesregierung nicht bindet. Der Bundestag ist daher auf die Kooperation der Bundesregierung angewiesen, wenn er die Regierungsbefragung regelt und durchführt. Sie ist aber durch sein Zitierrecht verfassungsrechtlich unterlegt. Denn der Bundestag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung gemäß Art. 43 Abs. 1 GG verlangen. Der Herbeigerufene ist verpflichtet, persönlich zu erscheinen, während der Debatte zu dem Beratungsgegenstand im Plenarsaal zu verbleiben und alle zulässigen Fragen wahrheitsgemäß und vollständig zu beantworten. Erforderlich für die Herbeirufung ist ein Beschluss, der mit einfacher Mehrheit (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG) gefasst wird. Das Zitierrecht ist also kein Minderrechtsrecht (wie in einigen Landesparlamenten) und hat daher nur geringe praktische Bedeutung. Es steht dem Bundestag jedoch als rechtlich wirksames Instrument zur Verfügung, von dem er jederzeit Gebrauch machen kann.

IV. Synopsen

Sowohl die Koalitionsfraktionen (BT-Drs. 20/4431, S. 3, 8) als auch die die Fraktion DIE LINKE. (BT-Drs. 20/1732) schlagen vor, dass insbesondere Gesetzentwürfen eine Synopse beigefügt werden soll. Dieser

Vorschlag ist an Art. 76 Abs. 1 GG zu messen. Diese Norm berechtigt unter anderem die „Mitte des Bundestages“, Gesetzesvorlagen einzubringen. Vorlagen in diesem Sinn sind ausformulierte Gesetzentwürfe. Die Einbringung eines solchen Entwurfs genügt also den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Einschränkungen des Einbringungs- bzw. Initiativrechts müssen sich aus dem Grundgesetz selbst ergeben. Beide Vorschläge enthalten Soll-Vorschriften und deshalb verfassungsrechtlich unbedenklich. Anders ausgedrückt: Es bleibt zulässig, dass ein Gesetzentwurf eingereicht wird, dem keine Synopse beigelegt ist. Aus praktischer Sicht ist darauf hinzuweisen, dass es vor allem für kleine Oppositionsfaktionen aufwendig ist, Gesetzentwürfe zu verfassen. Der Aufwand erhöht sich erheblich, wenn den Entwürfen eine Synopse beigelegt wird.

V. Weitere Änderungsvorschläge

Zu einigen der zahlreichen Änderungsvorschläge nehme ich noch kurz Stellung:

Der Bundestag könnte die Fristen im Sinn der Fraktion DIE LINKE. (BT-Drs. 20/1728, BT-Drs. 20/1735) in der GO-BT festschreiben. Inwieweit das Auswirkungen hätte, müsste sich zeigen. Jedenfalls weicht der Bundestag in der Praxis häufig von Fristen ab.

In Bezug auf die Einladung von Sachverständigen steht es dem Bundestag frei, sich selbst zu binden (Koalitionsantrag, BT-Drs. 20/4331, S. 3, 7). Er kann bestimmen, welche Sachverständige ihm unter welchen Voraussetzungen und zu welchem Thema Auskunft erteilen sollen. Er kann auch im Sinn der AfD-Fraktion (Ausschussdrucksache 20-G-13) in der GO-BT vorsehen, dass Sachverständige in öffentlichen Dokumenten nicht in Bezug zu einer Fraktion gesetzt werden. Allerdings kann die Zuordnung unter dem Schutz der Indemnität von MdB (Art. 46 Abs. 1 GG) offengelegt werden.

Kleine Anfragen sind nach dem Vorschlag der Fraktion der CDU/CSU (BT-Drs. 20/4587, Nr. II. 8.) zur Beratung auf die Tagesordnung zu setzen, wenn die Bundesregierung sie nicht fristgerecht beantwortet hat und eine Fraktion oder fünf Prozent der MdB es verlangen. Eine solche Regelung könnte die Funktionsfähigkeit des Bundestages beeinträchtigen: In der vergangenen Wahlperiode wurden rund 12.000 Kleine Anfragen gestellt, von denen sich wohl allenfalls eine recht kleine Zahl für eine Plenarberatung geeignet hätte.

Die AfD-Fraktion schlägt vor, in der GO-BT festzuschreiben, dass in der Regel keine Ausschuss- und Gremiensitzungen parallel zu Plenarsitzungen stattfinden (BT-Drs. 20/4568). Der Bundestag hat in den vergangenen beiden Wahlperioden jeweils rund 2.600 Ausschuss- und rund 240 Plenarsitzungen durchgeführt. Ein solches Arbeitspensum lässt sich nur bewältigen, wenn Sitzungen parallel stattfinden. Der Vorschlag würde aus diesem Grund die Funktionsfähigkeit des Bundestages nicht gewährleisten und ist deshalb verfassungswidrig.