

Prof. Dr. Heiko Sauer, Adenauerallee 24 – 42, 53113 Bonn

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität
und Geschäftsordnung

- per E-Mail -

Lehrstuhl für deutsches und
europäisches Verfassungs-
und Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Heiko Sauer

Postanschrift:
Adenauerallee 24–42
53113 Bonn

Hausanschrift:
Adenauerallee 44 (1.OG)
53113 Bonn

Tel.: 0228/73-62411
sauer@jura.uni-bonn.de

Sekretariat:
Tel. 0228/73-3956
sekretariat.sauer@jura.uni-
bonn.de

Bonn, den 24.11.2022

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung,
Immunität und Geschäftsordnung

Ausschussdrucksache

20 - G - 22

24. November 2022

Sachverständige Stellungnahme

zu dem Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP
„Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
hier: Ausschusstransparenz und Regierungsbefragung“
(BT-Drucks. 20/4431)

zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU
„Die Demokratie stärken – Klare Reformen für ein modernes und bürgernahes
Parlament“
(BT-Drucks. 20/4587)

zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE
„Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
hier: Ausschussöffentlichkeit und Zugang zu Dokumenten“
(BT-Drucks. 20/286)

zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE
„Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
hier: Frist für die Durchführung von öffentlichen Anhörungen“
(BT-Drucks. 20/1728)

zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE
„Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
hier: Bessere Lesbarkeit von Vorlagen“
(BT-Drucks. 20/1732)

zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE
„Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
hier: Beratungsfrist“
(BT-Drucks. 20/1735)

zu dem Antrag des Abgeordneten Stephan Brandner u.a.
und 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-Drucks. 20/4568)

zu dem „Ausschussantrag der Abgeordneten Thomas Seitz u.a.
und der Fraktion der AfD
„Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
hier: Sachverständige vor Hass schützen“
(Ausschussdrucksache 20-G-13)

und zu dem Ausschussantrag der Abgeordneten Stephan Brandner u.a.
und der Fraktion der AfD
„Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
hier: Bessere Lesbarkeit von Drucksachen durch Verzicht auf Gendersprache“
(Ausschussdrucksache 20-G-14)

A. Gegenstand der Anhörung

Die vom Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zu beratenden Anträge betreffen erste Schritte einer für die laufende Wahlperiode geplanten größeren Reform der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Die Koalitionsfraktionen unterbreiten in dieser Phase zunächst Vorschläge für Änderungen der Geschäftsordnung in den Bereichen Ausschusstransparenz und Regierungsbefragung¹, von denen die Vorstellungen der Unionsfraktion abweichen, die in ihrem Antrag zwar Eckpunkte formuliert, gegenwärtig aber keinen eigenen Regelungsvorschlag macht². Die Fraktion DIE LINKE will über den Ansatz der Koalitionsfraktionen zur Öffentlichkeit der Ausschussarbeit hinausgehen³

¹ BT-Drucks. 20/4331.

² BT-Drucks. 20/4587.

³ BT-Drucks. 20/286.

und schlägt vor, die Ausschussarbeit durch Fristen für den Abschluss der Beratungen über Vorlagen und für die Durchführung von Ausschussanhörungen strikter zu regulieren⁴, während die AfD-Fraktion Sachverständige „vor Hass“ schützen will, indem diese in öffentlichen Dokumenten nicht zu einer Fraktion in Bezug gesetzt werden dürfen⁵. Weitere Drucksachen gehen entweder inhaltlich über den derzeit ins Auge gefassten Reformschritt hinaus und betreffen reine Organisationsfragen, für die es keine verfassungsrechtlichen Vorgaben gibt⁶, oder haben mit dem Thema nichts zu tun⁷, weshalb ich nicht näher auf sie eingehe. Damit sind im Folgenden kurze Darstellungen zur Transparenz und zur Beschleunigung der Beratungen der Ausschüsse des Deutschen Bundestages (B. I.) sowie zur Regierungsbefragung (B. II.) angezeigt.

B. Sachverständige Würdigung

I. Ausschussarbeit

1. Öffentlichkeit

a) Verfassungsrechtliche Vorgaben

Um die Öffentlichkeit der Arbeit der Ausschüsse des Bundestages wird verfassungsrechtlich wie in der politischen Praxis seit längerem diskutiert⁸. Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG hält fest, dass „der Bundestag“ öffentlich verhandelt. Das gilt nach ganz überwiegender Auffassung allerdings nur für das Plenum und nicht für die Ausschüsse; eine Ausnahme von diesem Grundsatz wird verbreitet und mich überzeugend nur für die seltenen Fälle gemacht, in denen ein Ausschuss

⁴ BT-Drucks. 20/1735; und BT-Drucks. 20/1728.

⁵ Ausschuss-Drucks. 20-G-13.

⁶ BT-Drucks. 20/4563: Überschneidungsfreiheit von Plenar- und Ausschusssitzungen; und BT-Drucks. 20/1732: Bessere Lesbarkeit von Vorlagen.

⁷ Ausschuss-Drucks. 20-G-14: Verzicht auf „Gendersprache“.

⁸ S. nur *U. Schliesky*, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, Grundgesetz, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 42 Rn. 31; *L. Brocker*, in: V. Epping/C. Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 52. Edition 2022, Art. 42 Rn. 2 m.w.N.

eine Plenumsentscheidung ersetzen kann⁹. Begründet wird die Nichterfassung der Ausschüsse in Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG vor allem damit, dass das Grundgesetz an verschiedenen Stellen – gerade auch in Art. 42 Abs. 3 GG – zwischen dem Bundestag und seinen Ausschüssen unterscheidet; außerdem wird die in Art. 44 Abs. 1 GG explizit angeordnete Öffentlichkeit der Beweiserhebung durch Untersuchungsausschüsse gegen einen Grundsatz der Ausschussöffentlichkeit angeführt¹⁰. Aus meiner Sicht stehen diese vornehmlich systematischen Argumente einer Ableitung der grundsätzlichen Öffentlichkeit der Ausschussarbeit aus dem Demokratieprinzip mit Blick auf ihre Bedeutung im arbeitsteiligen Prozess der parlamentarischen Entscheidungsfindung nicht zwingend entgegen. Da man dem Grundgesetz aber jedenfalls keine klare Präferenz zu Gunsten der Öffentlichkeit der Ausschussarbeit entnehmen kann, ist zu berücksichtigen, dass die Frage der ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages unterfällt (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG). Für eine verfassungsunmittelbare Beschränkung dieser Geschäftsordnungsautonomie durch vom Demokratieprinzip angeleitete Transparenzerwägungen¹¹ sehe ich keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Anhaltspunkte: Der Grundsatz der Öffentlichkeit wird nicht dadurch entwertet, dass wesentliche Entscheidungen (nicht nur im Bereich der Gesetzgebung) durch die Ausschüsse maßgeblich vorgeprägt werden – vielmehr realisiert sich hier ein arbeitsteiliges Vorgehen, wobei die Option der Nichtöffentlichkeit die Kompromissbildung erleichtert¹².

b) Bewertung der unterbreiteten Vorschläge

Vor diesem Hintergrund besteht für die von der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagene Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses, also für die Verankerung

⁹ S. S. *Unger*, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, Grundgesetz, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 45 Rn. 22; H. H. Klein/K.-A. Schwarz, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Grundgesetz (Stand: 2021), Art. 42 Rn. 53 m. w. N.; a. A. H. *Winkelmann*, in: M. Morlok/U. Schliesky/D. Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 23 Rn. 44.

¹⁰ S. U. *Schliesky*, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, Grundgesetz, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 42 Rn. 31.

¹¹ So aber M. *Morlok*, in: H. Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 42 Rn. 24.

¹² S. hierzu L. *Brocker*, Plenaröffentlichkeit und nichtöffentliche Ausschussberatung, ZParl 2016, S. 50 (55 ff.).

eines Grundsatzes der Öffentlichkeit der Ausschussberatungen, von dem Ausnahmen möglich, aber begründungsbedürftig sind (Vorschlag eines neu gefassten § 69 Abs. 1 GO-BT), aus meiner Sicht keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit. Das Gleiche gilt umgekehrt für den Ansatz der Unionsfraktion, die es grundsätzlich bei der nicht-öffentlichen Ausschussarbeit belassen möchte¹³. Verfassungspolitisch wäre eine verbesserte Sichtbarkeit der Ausschussarbeit sicherlich zu begrüßen, wobei im Einzelfall auch dort, wo es nicht um verfassungskräftige Vertraulichkeitsanliegen geht, eine nicht-öffentliche Beratung je nach ihrem Gegenstand und dem Stand der Meinungsbildung sinnvoll erscheinen kann. Vor diesem Hintergrund ist die zunächst behutsame Änderung, die von den Koalitionsfraktionen vorgeschlagen wird, zu begrüßen: Sie lässt Raum für eine einzelfallbezogene Abwägung von Funktionsfähigkeits- und Transparenzanliegen. Die Ausschüsse haben gemäß dem vorgeschlagenen § 69 Abs. 1 Satz 1 GO-BT einen diesbezüglichen Beschluss zu fassen: Es wäre allerdings wünschenswert, dass der Ausnahmecharakter der grundsätzlich sehr sinnvollen Regelung in § 69 Abs. 2 Satz 1 GO-BT noch klarer zum Ausdruck gebracht würde, um zu verhindern, dass einfach keine Entscheidung getroffen wird. Ausdrücklich geregelt werden könnte außerdem, dass ein Ausschuss dann öffentlich beraten muss, wenn er eine Plenumsentscheidung ersetzt. Der Vorschlag der Unionsfraktion, Schlussberatungen in die Ausschüsse zu verlagern und hierfür die Öffentlichkeit vorzusehen¹⁴, ist hinsichtlich der Transparenz konsequent, hinsichtlich der weiteren Stärkung der Ausschussarbeit zu Lasten des Plenums jedoch eher kritisch zu sehen. Der Ansatz der Koalitionsfraktionen, für Ausschussprotokolle anders als für die Ausschussberatungen selbst die Öffentlichkeit künftig in § 73 Abs. 2 GO-BT als Regelfall vorzusehen, versteht sich als Kompensation für die Fälle, in denen die Ausschüsse sich weiterhin für einen nicht-öffentlichen Arbeitsmodus entscheiden. Ich verstehe diese unterschiedliche Behandlung von Beratung und Dokumentation als Anreiz dafür, sich angesichts der Veröffentlichung der Protokolle auch für eine öffentliche Beratung zu entscheiden, zumal § 73 Abs. 1 GO-BT nach dem Koalitionsentwurf vorsehen soll, dass das Protokoll nicht nur Anträge und Beschlüsse des Ausschusses enthalten, sondern auch „den wesentlichen Verlauf der Ausschussberatung zusammenfassen“ muss. Die vorgeschlagenen Veröffentlichungspflichten für Sachverständigenanhörungen

¹³ S. BT-Drucks. 20/4587, unter II.22.

¹⁴ S. BT-Drucks. 20/4587, unter II.9. und II.22.

im Hinblick auf die benennende Fraktion und auf potenzielle Interessenverknüpfungen (§ 70 Abs. 4 Satz 3 und Abs. 6 GO-BT in der Fassung des Koalitionsvorschlages) sind aus Transparenzgründen überfällig. Die von der AfD-Fraktion vorgeschlagene Einstufung von Benennungsdokumenten als VS-VERTRAULICH legt ihre Befürchtung offen, dass Sachverständige nicht mit ihr in Verbindung gebracht werden wollen, ist aber von keinem Sachgrund getragen.

2. Beschleunigung

a) Verfassungsrechtliche Vorgaben

Der Ablauf der Beratungen des Bundestages ist verfassungsrechtlich kaum determiniert, vielmehr unterfällt er der verfassungsrechtlich gewährleisteten Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages. Zwar unterliegt die Effektivität der Opposition verfassungsrechtlichem Schutz¹⁵; das bedeutet jedoch nicht, dass überall dort, wo die Geschäftsordnung Minderheitenrechte ausgestaltet, von Verfassungs wegen eine bestimmte, möglichst effektive Ausgestaltung geboten wäre. Deshalb folgen die Vorschläge bzw. Überlegungen zur Beschleunigung der Ausschussarbeit keiner verfassungsrechtlichen Notwendigkeit.

b) Bewertung der unterbreiteten Vorschläge

Die Fraktion DIE LINKE schlägt vor, in der Geschäftsordnung Regelungen zu verankern, nach denen Ausschussanhörungen, die von einer Minderheit verlangt werden, spätestens innerhalb von zehn Sitzungswochen nach der Beschlussfassung stattfinden müssen (Vorschlag eines § 70 Abs. 1a GO-BT; die Unionsfraktion stellt sich eine Frist von nur fünf Wochen vor¹⁶) und dass eine Fraktion grundsätzlich innerhalb von 25 Sitzungswochen nach der Überweisung ihrer Vorlage in einen Ausschuss seine abschließende Entscheidung verlangen kann (Vorschlag eines § 62 Abs. 3 GO-BT; auch die Unionsfraktion befürwortet eine „strikttere Fassung“ dieser Vorschrift¹⁷). Ob solche Vorschriften angesichts der

¹⁵ S. BVerfGE 142, 25 (57 Rn. 89); zur „Opposition als Kerngewährleistung demokratieprinzipieller Vorgaben des Grundgesetzes“ s. A. Ingold, Das Recht der Oppositionen, 2015, S. 263 ff.

¹⁶ S. BT-Drucks. 20/4587, unter II.26.

¹⁷ S. BT-Drucks. 20/4587, unter II.28.

bereits bestehenden Vorgabe des § 62 Abs. 1 GO-BT, die überwiesenen Aufgaben „bald“ zu erledigen, notwendig sind, kann nur aus der parlamentarischen Praxis beurteilt werden. Schon nach geltendem Recht sieht § 62 Abs. 2 GO-BT einen gewissen Behelf vor. Überzeugende Argumente gegen die Festlegung einer Frist, innerhalb derer eine von der Ausschussminderheit beantragte Anhörung stattfinden muss, sehe ich angesichts des Grundsatzes der effektiven Opposition allerdings nicht. Soweit die Unionsfraktion überdies anregt, eine verzögerte Behandlung kleiner Anfragen dadurch zu sanktionieren, dass sie auf Antrag zur Beratung auf die Tagesordnung des Plenums zu setzen sind¹⁸, will wohlüberlegt sein, inwieweit dies mit Blick auf Informationsinteresse und die Arbeitsfähigkeit des Parlaments wirklich geboten erscheint.

II. Regierungsbefragung

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die von den Anträgen ebenfalls betroffene Regierungsbefragung im Bundestag wird in der Verfassungsrechtswissenschaft unterschiedlich eingeordnet: Teilweise werden die diesbezüglichen Regelungen in der Geschäftsordnung des Bundestages bzw. in Anlage 7 als Ausgestaltung des Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG angesehen¹⁹. Wohl überwiegend und aus meiner Sicht auch überzeugend wird der Regelungskomplex dagegen als Konkretisierung des parlamentarischen Fragerechts angesehen²⁰, das für die einzelnen Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG folgt, aber auch dem Gesamtorgan als Ausdruck seiner Funktion der Regierungskontrolle zusteht. Diese unterschiedliche verfassungsrechtliche Einordnung hat Konsequenzen: Wenn die Regierungsbefragung eine Art standardisiertes Zitieren der Bundesregierung in den Bundestag auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 1 GG darstellt, dann können in der Geschäftsordnung des

¹⁸ S. BT-Drucks. 20/4587, unter II.8.

¹⁹ So etwa C. Schönberger, Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 2016, S. 486 (492 ff.); J. von Achenbach, Stellungnahme v. 28.01.2019, Ausschuss-Drucks. Nr. 19-G-19, S. 5 f.

²⁰ So etwa K. F. Gärditz, Stellungnahme v. 30.01.2019, Ausschuss-Drucks. Nr. 19-G-24, S. 4; H. H. Klein, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 51 Rn. 33; S. Magiera, in: M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 43 Rn. 2; S. Kluckert, in: K. Stern/H. Sodan/M. Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. 2, 2. Aufl. 2022, § 35 Rn. 71 f.

Bundestages echte Verpflichtungen der Bundesregierung vorgesehen werden. Lehnt man diese Zuordnung unter Hinweis darauf ab, dass das Zitieren der Bundesregierung in den Bundestag eine ad hoc-Maßnahme und zudem kein Minderheitenrecht darstellt, so muss sich der Bundestag mit der Bundesregierung letztlich darüber einigen, in welcher Frequenz und in welchem Umfang die Regierungsbefragung stattfinden und welche bzw. wieviele Mitglieder der Bundesregierung an ihr teilnehmen sollen. Ich halte es zwar für denkbar, aus dem parlamentarischen Fragerecht gewisse Mindestanforderungen im Hinblick auf eine öffentliche Befragung der Regierung im Parlament abzuleiten, auch im Hinblick darauf, dass es bei der Regierungskontrolle nicht allein um Informationsbeschaffung, sondern auch um eine öffentliche Konfrontation der Regierung mit Kritik an ihrer Politik geht. Damit wäre aber nur eine „Totalverweigerung“ der Regierung, außer auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 1 GG im Bundestag Rede und Antwort zu stehen, unvereinbar; konkrete verfassungsrechtliche Vorgaben für die Ausgestaltung der Regierungsbefragung, die sich auf die in den Anträgen unterbreiteten Vorschläge erstrecken würden, ergeben sich für mich aus dem Fragerecht nicht.

2. Bewertung der unterbreiteten Vorschläge

Die unterschiedlichen Vorschläge zur Veränderung der Vorschriften über die Regierungsbefragung beziehen sich auf ihre Frequenz, ihre Dauer, die Redeanteile und die jeweils anwesenden Personen. Die zwischen den Koalitionsfraktionen und der Unionsfraktion unterschiedlich gesehenen Fragen der Dauer der Regierungsbefragung (90 oder 120 Minuten), der Häufigkeit des Auftretens des Bundeskanzlers (drei- oder viermal im Jahr) und der Auswirkungen auf die Fragestunde (Kürzung auf 45 Minuten oder generelle Verlagerung in die Ausschüsse) sind damit Fragen der parlamentarischen Zweckmäßigkeit. Kann zwischen Bundestag und Bundesregierung Einvernehmen über die auftretenden Regierungsmitglieder erzielt werden, so spricht nichts gegen diese von der Unionsfraktion angeregte Lösung²¹. Aber auch der Vorschlag der Koalitionsfraktionen, diese Frage ins Ermessen der Bundesregierung zu stellen (Vorschlag von Nr. 4 Satz 2

²¹ S. BT-Drucks. 20/4587, unter II.3.

der Anlage 7 zur Geschäftsordnung), ist angesichts der fehlenden konkreten verfassungsrechtlichen Vorgaben gut nachvollziehbar, zumal es bei der Möglichkeit, die Bundesregierung nach Art. 43 Abs. 1 GG in den Bundestag zu zitieren, immer bleibt. Hinsichtlich der künftig erforderlichen zwei anwesenden Regierungsmitglieder besteht zwischen vier Fraktionen bereits Einigkeit. Die Anregung der Unionsfraktion, bei der Verteilung der Redezeit einen „Oppositionszuschlag“ zu gewähren²², überzeugt mich nicht. Denn alle Abgeordneten haben einen Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe an der Arbeit des Bundestages aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und das Fragerecht ist ungeachtet des politischen Gegensatzes zwischen den Koalitions- den Oppositionsfraktionen verfassungsrechtlich betrachtet kein klassisches Minderheitenrecht.

III. Ergebnisse

Damit lässt sich festhalten, dass alle zu diskutierenden Vorschläge zur Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages weder verfassungsrechtlich notwendig noch verfassungsrechtlich unzulässig sind. Sie bewegen sich im Rahmen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Geschäftsordnungsautonomie und sind daher verfassungspolitisch im Hinblick auf ihre Zweckmäßigkeit zu diskutieren, zur Verbesserung der parlamentarischen Arbeit und zu ihrer Rückkopplung an die Wählerinnen und Wähler beizutragen.

gez. Prof. Dr. Sauer

²² S. BT-Drucks. 20/4587, unter II.6.