

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 2

Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse

Von

Dr. jur. Hans-Josef Vonderbeck



Duncker & Humblot · Berlin

HANS-JOSEF VONDERBECK

Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von Norbert Achterberg

Band 2

Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse

Von

Dr. jur. Hans-Josef Vonderbeck



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1981 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 04848 2

Geleitwort

Die Begründung der „Beiträge zum Parlamentsrecht“ hat in den Fachkreisen Zustimmung gefunden. Ich freue mich daher, nunmehr den zweiten Band der Reihe vorlegen zu können. Da von vorneherein beabsichtigt ist, weder politikwissenschaftliche noch vor allem parlamentspraktische Grundfragen des Parlamentsrechts zu kurz kommen zu lassen — gerade das Parlamentsrecht ist ein Bereich, in dem Sollen und Sein vielfältig, und auch nicht zum Schaden, durchdrungen sind —, ist es besonders zu begrüßen, daß sich in dem Verfasser dieses Bandes, der als Ministerialrat in der Verwaltung des Deutschen Bundestages tätig ist, ein Autor gefunden hat, der seine Erfahrungen als langjähriger Kenner der Parlamentspraxis in die wissenschaftliche Erörterung des Parlamentsrechts einbringt.

Norbert Achterberg

Inhaltsübersicht

1. Das Recht des Deutschen Bundestages auf Information durch die Bundesregierung (Originalbeitrag)	9
2. Regelung der Debattendauer im Deutschen Bundestag — 1. bis 8. Wahlperiode (Überarbeitete Fassung aus: ZParl 1977, S. 404)	47
3. Das Rederecht der Mitglieder des Bundesrates und ihrer Beauftragten im Deutschen Bundestag (DÖV 1976, S. 555)	61
4. Redemöglichkeit vor dem Deutschen Bundestag für den Bundesbeauftragten für den Datenschutz (DVBl. 1980, S. 439)	69
5. Rechtliche Unverbindlichkeit der Zusage eines Verzichts auf das Doppelmandat — Zum Verfassungsgrundsatz des freien Abgeordnetenmandats (ZParl 1979, S. 213)	76
6. Zur Entwicklung des parlamentarischen Petitionsrechts von den Anfängen bis zur jüngsten Neuregelung für den Deutschen Bundestag (Überarbeitete Fassung aus: ZParl 1975, S. 178)	80
7. Verwaltungsgerichtliche Klage auf Erlaß eines parlamentarischen Petitionsbescheides (Überarbeitete Fassung aus: ZParl 1974, S. 307)	93
Sachverzeichnis	100

Das Recht des Deutschen Bundestages auf Information durch die Bundesregierung

Die Reihe der Bestimmungen, in denen sich das Grundgesetz zum parlamentarischen Regierungssystem bekennt, wird eröffnet von Artikel 63 mit der Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag. Andere Vorschriften regeln die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung in Ausnahmesituationen. So ermöglicht Artikel 67 GG die Abberufung der Bundesregierung durch konstruktives Mißtrauensvotum gegenüber dem Bundeskanzler im Wege der Wahl eines Nachfolgers durch die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. Artikel 68 GG erlaubt dem Bundeskanzler, die Vertrauensfrage zu stellen und, wenn ihm das Vertrauen vom Bundestag versagt wird, beim Bundespräsidenten auf die Parlamentsauflösung oder die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes nach Artikel 81 GG hinzuwirken. Mit dem Zusammentreten eines neu gewählten Bundestages endet nach Artikel 69 Abs. 2 GG die Amtszeit einer Bundesregierung. Eine Regelung für den besonderen Fall enthält auch Artikel 44 GG, der dem Bundestag das Recht gibt, einen Untersuchungsausschuß zur Prüfung gerade solcher Vorgänge einzusetzen, die die Bundesregierung zu vertreten hat. Sucht man nun in der Verfassung nach einer Bestimmung, die für das ständige funktionsgerechte Zusammenspiel von Legislative und ihrer verantwortlicher oberster Exekutive ein Verfahren schafft, so bietet sich Artikel 43 GG an: Der Bundestag und seine Ausschüsse haben nach Absatz 1 ein Zitierrecht gegenüber jedem Mitglied der Bundesregierung; im Gegenzug zu dieser Regelung gewährt Absatz 2 den Regierungsmitgliedern sowie ihren Beauftragten ein Recht auf Zutritt und jederzeitiges Gehör im Bundestag.

I. Das Zitierrecht

Das Recht nach Artikel 43 Abs. 1 GG, die Anwesenheit jedes Regierungsmitgliedes zu verlangen, gibt dem Bundestag und seinen Ausschüssen die Kompetenz für eine laufende Kontaktnahme zur Bundesregierung, um deren parlamentarische Verantwortlichkeit durchzusetzen¹. Das Parlament, berufen zur Gesetzgebung und Kontrolle der

¹ Auch *Theodor Maunz*, in: Maunz / Dürig / Herzog / Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München 1979, Art. 43 Rdnr. 1, betont die Bedeutung des Zitierrechts für die parlamentarische Kontrolle. Jedoch betrachtet er das Zitierrecht entgegen der überwiegenden Meinung — vgl. die dort angegebene Literatur — nicht als Ausfluß des parlamentarischen Regierungssystems, weil ohne

Regierung, kann diese Aufgabe überhaupt nur erfüllen, wenn es in der Lage ist, sich durch die Regierung ständig und umfassend unterrichten zu lassen. So kommt die Regierung dem Informationsbedürfnis des Parlaments in aller Regel entgegen, ohne daß es erst der förmlichen Herbeirufung eines Regierungsmitgliedes bedarf.

Tatsächlich beschließt der Bundestag oder ein Ausschuß das Verlangen der Anwesenheit eines Regierungsmitgliedes nur selten. In den 27 Jahren der 1. bis 7. Wahlperiode des Bundestages wurden im Plenum nicht mehr als 27 Anträge auf Herbeirufung gestellt²; zu keinem Antrag kam es während der 8. Wahlperiode. Ein Herbeirufungsbeschluß erübrigt sich zumeist, weil zur Unterrichtung des Parlaments vielfältige andere Formen entwickelt worden sind. Zunächst befolgt die Bundesregierung schon von sich aus den Grundsatz, an den Beratungen des Bundestages teilzunehmen und durch den je nach Beratungsgegenstand zuständigen Minister oder Parlamentarischen Staatssekretär in den Plenarsitzungen, in den Ausschußsitzungen auch durch weitere Beauftragte Rede und Antwort zu stehen. Häufig ergreift die Bundesregierung die Gelegenheit zu einer Regierungserklärung vor dem Parlament, wie es ihr durch das Recht nach Artikel 43 Abs. 2 GG auf Zutritt und Gehör in Plenum und Ausschüssen des Bundestages jederzeit gestattet ist. Verstärkt wird die Stellung der Regierung noch dadurch, daß der Bundeskanzler nach Artikel 39 Abs. 3 Satz 3 GG berechtigt ist, sogar eine Sondersitzung des Bundestages zu verlangen. Sodann beantwortet die Bundesregierung die zahlreichen Fragen — namentlich Mündliche, Schriftliche, Kleine und Große Anfragen gemäß der Geschäftsordnung —, die ihr aus der Mitte des Parlaments gestellt werden. Während hier die Regierung darauf verzichtet, erst einen Beschluß des Bundestages oder eines Ausschusses zu verlangen, wie es für eine Ausübung des Zitierrechts erforderlich wäre, so trägt ebenso zur Erleichterung des Informationsflusses bei, daß das Parlament Auskünfte zu einem großen Teil nicht von einem anwesenden Regierungsmitglied, sondern von Beauftragten der Regierung entgegennimmt, so vor allem in der Fragestunde von den Parlamentarischen oder auch den beamteten Staatssekretären, in den Ausschußsitzungen darüber hinaus von sonstigen Beauftragten aus der Ministerialbürokratie. Eine Abwandlung der Information durch Herbeirufung eines Regierungsmitglieds ist schließlich noch die Übersendung von schriftlichen Auskünften,

das Erfordernis des parlamentarischen Vertrauens für die Regierung nicht etwa denknotwendig ein Zitierrecht ausgeschlossen wird (vgl. auch ebd. Art. 53 Rdnr. 6). Im gleichen Sinne *Meinhard Schröder*, in: Bonner Kommentar, Hamburg 1950 ff., Art. 43 (Zweitbearbeitung 1978) Rdnr. 24.

² Dazu *Peter Schindler*, 30 Jahre Deutscher Bundestag, Bonn 1979, S. 210 ff. Vgl. auch *Uwe Thaysen*, Zur Praxis eines grundlegenden parlamentarischen Kontrollrechts, in: ZParl 1974, S. 459 ff.; *Gert Schönfeld*, Das Zitier-, Zutritts- und Rederecht des Artikels 43 Grundgesetz, Diss., Berlin 1973, S. 77 ff.

vor allem der Antworten auf Große und Kleine Anfragen sowie der Berichte, die die Bundesregierung nach gesetzlicher Vorschrift, auf Ersuchen des Bundestages oder aus eigener Initiative vorlegt.

Indem die Auskünfte der Regierung dem Parlament auf vielerlei Wegen zugehen, läßt sich die Anwendung der förmlichen Zitierung auf nur wenige Fälle beschränken, die dann freilich exemplarische Bedeutung gewinnen können. Ein zurückhaltender Gebrauch des Zitierrechts, gewiß auch eine Folge davon, daß die Verfassung dieses Kontrollmittel nicht als Minderheitenrecht gewährt, ist einer funktionsgerechten Zusammenarbeit von Parlament und Regierung eher förderlich³. Nur so konnte die Praxis entstehen, daß die Regierung eine Fülle von Anfragen beantwortet, die nicht auf einem Mehrheitsbeschluß des Bundestages oder eines seiner Ausschüsse beruhen, gleichwohl aber durch die Rechtsmacht des Artikels 43 Abs. 1 GG Gewicht erhalten, da für alle diese Fälle dem Zitierrecht eine Reservefunktion zukommt⁴. Das gilt noch mehr für die zahlreichen Berichtersuchen an die Regierung, die bereits als Anwendungsstufe des Zitierrechts zu werten sind, weil sie vom Bundestagsplenum oder den Ausschüssen beschlossen werden, wenn auch in aller Regel abgewandelt in eine zunächst schriftliche Berichterstattung. Erst durch diese Praxis wurde es zur parlamentarischen Übung, daß in Fällen, in denen die Opposition die Anwesenheit eines Regierungsmit-

³ Daß die Herbeirufung rechtlich einen Mehrheitsbeschluß voraussetzt, obwohl sie der Regierungskontrolle dient, die gerade der Opposition zukommt (dazu *Maunz*, Deutsches Staatsrecht, 19. Aufl., München 1973, § 36 Abschn. II 5, S. 355; *ders.*, in: *Maunz / Dürig / Herzog / Scholz*, Art. 44 Rdnr. 32), weil die Mehrheit diese Kontrolle eher innerhalb der Koalitionsfraktionen ausübt, das mag Anlaß geben zu Erwägungen, hier Minderheitenrechte einzuführen (vgl. *Hans-Peter Schneider*, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Frankfurt a.M. 1974, S. 240; *Roman Herzog / Rainer Pietzner*, Möglichkeiten und Grenzen einer Beteiligung des Parlaments an der Ziel- und Ressourcen-Planung der Bundesregierung, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Arbeitshefte 1979 (Nr. 33), S. 105 f.; *Joachim von Einem*, Die Auskunftspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament, Diss., Göttingen 1977, S. 164 ff., 196 f.). So ist von der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages der 6. und 7. Wahlperiode vorgeschlagen worden, für den Bereich staatlicher Aufgabenplanung einem Viertel der Mitglieder des Bundestages oder eines Planungsausschusses ein Recht auf Auskünfte über Planungsunterlagen der Regierung zu geben (Zwischenbericht v. 21.9.1972, BT-Drucks. VI/3829, S. 48; Schlußbericht v. 9.12.1976, BT-Drucks. 7/5924, S. 177 f.). Doch sollte bei derartigen Überlegungen die Gefahr einer Überbeanspruchung der förmlichen Herbeirufung nicht verkannt werden (dazu *Schröder* [Anm. 1], Art. 43 Rdnrn. 48 bis 50; *Friedrich Schüfer*, Der Bundestag, 3. Aufl., Opladen 1977, S. 80; *Schönfeld* [Anm. 2], S. 84 ff.). Vgl. auch *Burkhard Dobiey*, Zur Frage eines unmittelbaren Zugangs des Parlaments zu Datenbanken der Regierung, in: ZParl 1974, S. 316 ff., der diesen Zugang unter Verzicht auf ein Minderheitenrecht zu regeln vorschlägt.

⁴ Vgl. auch *Schröder* (Anm. 1), Art. 43 Rdnr. 24; *Schönfeld* (Anm. 2), S. 83; a.A.: *Bernd Fauser*, Die Stellung der Regierungsmitglieder und ihrer Vertreter im Parlament, Diss., Bonn 1973, S. 117 f., der das Zitierrecht im parlamentarischen Regierungssystem für entbehrlich hält.