

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 10

Die Fragestunde im Deutschen Bundestag

Von

Dr. Hans-Ulrich Geck



Duncker & Humblot · Berlin

HANS-ULRICH GECK

Die Fragestunde im Deutschen Bundestag

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von Norbert Achterberg

Band 10

Die Fragestunde im Deutschen Bundestag

Von

Dr. Hans-Ulrich Geck



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Geck, Hans-Ulrich:

Die Fragestunde im Deutschen Bundestag /
von Hans-Ulrich Geck. — Berlin: Duncker und
Humblot, 1986.

(Beiträge zum Parlamentsrecht; Bd. 10)

ISBN 3-428-06113-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06113-6

Meinen Eltern

Geleitwort

Die vorliegende Abhandlung bildet einen wesentlichen Baustein zur Verwirklichung der Absicht, die „Beiträge zum Parlamentsrecht“ eines Tages zu einer flächendeckenden Reihe einschlägiger Monographien werden zu lassen, die das Parlamentsrecht der Bundesrepublik Deutschland behandeln.

Die Fragestunde ist ein zentrales Kontrollinstrument des parlamentarischen Regierungsystems, des Verhältnisses von Parlament und Regierung also, deren Einrichtung und Ausbau immer als wichtiger Bestandteil der Auseinandersetzung zwischen den Staatsorganen, vor allem aber auch als wünschenswerte und notwendige Darstellung des Parlamentarismus vor der Öffentlichkeit begriffen wurde.

Die Untersuchung behandelt alle einschlägigen Fragestellungen von der historischen Entwicklung über die Bedeutung der Fragestunde in der gegenwärtigen parlamentarischen Praxis bis zu Reformvorschlägen. Ihre Gründlichkeit verbürgt einen Fortschritt der Parlamentsrechtswissenschaft.

Norbert Achterberg

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung ist Thema einer Dissertation, die Anfang 1986 fertiggestellt wurde. Rechtsprechung und Literatur sind bis dahin berücksichtigt.

Für die wissenschaftliche Betreuung danke ich ganz herzlich meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Friedrich E. Schnapp. Darüber hinaus erhielt ich wertvolle Anregungen aus der Praxis durch die Herren Ministerialdirigent Dr. Kabel, Leiter des Büros der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Ministerialrat van Heiß, Leiter der Zentralstelle für Petitionen und Eingaben beim Deutschen Bundestag und Regierungsdirektor Dr. Roll, Leiter des Referats Parlamentssekretariat beim Deutschen Bundestag.

Hans-Ulrich Geck

Inhaltsverzeichnis

A. Aufgabe und Gang der Untersuchung	17
B. Die historische Entwicklung der Fragestunde	19
I. Die Question Time im House of Commons als Vorbild für die Fragestunde im Deutschen Bundestag	19
II. Die Question Time	20
1. Die Tradition der Question Time	20
a) Die geringe Bedeutung der Fragen im 18. Jahrhundert	21
b) Die Zunahme der Bedeutung der Fragen im 19. Jahrhundert als Folge der Herausbildung der ministeriellen Verantwortlichkeit ...	21
c) Die Herausbildung der Question Time um die Jahrhundertwende	22
d) Zusammenfassung	25
2. Der Ablauf der Question Time	25
a) Die Einreichung der Fragen	26
b) Die Prüfung der Fragen auf ihre Zulässigkeit	27
c) Die Fragen an den Premierminister	28
d) Die Festlegung der Reihenfolge der Fragen	29
e) Die Aufgaben des Speaker	30
f) Die Zulässigkeit von Private Notice Questions	30
g) Zusammenfassung	30
III. Die Einführung der Fragestunde im Deutschen Bundestag im Jahre 1952	31
IV. Die Einführung der Richtlinien im Jahre 1960	35
1. Die Herausbildung der Richtlinien	36
2. Grundsätzliche Überlegungen zum Ablauf der Fragestunde im Jahre 1960	41
3. Die 19 Richtlinien	42
4. Die Rolle des Ältestenrates bei der Ausarbeitung der Richtlinien ...	46
V. Die Änderung der Richtlinien im Jahre 1970	47
VI. Die Änderung der Richtlinien im Jahre 1980	53
C. Der Ablauf der Fragestunde	56
I. Der Geschäftsgang der Mündlichen Anfragen bis zur Behandlung im Plenum	56
II. Die Mündlichen Anfragen im Parlament	57

D. Die rechtliche Qualifizierung der Fragestunde	58
I. Die Ausübung parlamentarischer Kontrolle in der Fragestunde	58
1. Begriff und Eigenart der Kontrolle	59
2. Die Gestaltung parlamentarischer Kontrolle	61
3. Konsequenzen für die Fragestunde	63
II. Die Auskunftspflicht der Regierung	63
1. Die Herleitung aus § 105 GOBT i. V. m. der Anlage 4 GOBT	63
2. Die Herleitung aus Art. 43 Abs. 1 GG	64
a) Die „Konkretisierungsthese“	65
b) Kritik an der „Konkretisierungsthese“	66
3. Auskunftspflicht und Wirksamkeit der Kontrolle	70
a) Das Verhältnis von Information und Kontrolle	70
b) Die Informationslage des Bundestages	71
c) Die Informationszuständigkeit des Bundestages	72
d) Die Informationsverschaffungspflicht der Regierung als Folge der Notwendigkeit wirksamer parlamentarischer Kontrolle	73
aa) Bestätigung des Ergebnisses durch fehlende gegenläufige parla- mentarische Praxis	77
bb) Keine Widerlegung des Ergebnisses aufgrund historischer Betrachtung der Fragestunde und der Verfassungslage in den Ländern	78
aaa) Historische Betrachtung der Fragestunde	78
bbb) Verfassungslage in den Ländern	78
cc) Weitere spezielle Verfassungsnormen als Bestätigung der Aus- kunftspflicht	79
4. Der Umfang der Auskunftspflicht der Regierung	81
a) Der Verantwortungsbereich der Regierung	81
b) Grenzen der Auskunftspflicht	87
aa) Der Internbereich der Regierung	87
bb) Die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland	89
cc) Das allgemeine Persönlichkeitsrecht	94
c) Ergebnis	96
E. Das Fragerecht	98
I. Das Fragerecht des Abgeordneten als Statusrecht nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG	98
1. Der Begriff „Status“	98
2. Der Inhalt des Status	101
II. Die Zulässigkeit von Richtlinien zur Ausübung des Fragerechts in der Anlage 4 GOBT	104
III. Inhaltliche Schranken für das Fragerecht	105
1. Die Funktionsfähigkeit der Fragestunde als Instrument parlamentari- scher Kontrolle	105
2. Die Abgeordnetenfreiheit als Grenze inhaltlicher Schranken	106

IV. Maßstab für die verfassungsrechtliche Überprüfung der Richtlinien ...	107
1. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	107
2. Die Einhaltung des „gesetzgeberischen Ermessens“ in bezug auf die Durchführung parlamentarischer Kontrolle	109
V. Die Auslegung der Richtlinien in Anlage 4 der GOBT	109
1. Die Bedeutung der parlamentarischen Praxis für die Auslegung	109
2. Der Einfluß des 1. Ausschusses und des Ältestenrates auf die parlamentarische Praxis	110
3. Kriterien für die Auslegung	111
4. Die Auslegung einzelner Richtlinien	112
a) Nr. 1 Abs. 2 i. V. m. Nr. 1 Abs. 3 Satz 2	112
b) Nr. 1 Abs. 3 Satz 1	113
c) Nr. 1 Abs. 3 Satz 2	114
d) Nr. 2 Abs. 2	115
e) Zusammenfassung	116
VI. Rechtsschutz des Abgeordneten bei Auskunftsverweigerung der Bundesregierung	117
F. Die Prüfungskompetenz des Bundestagspräsidenten	118
I. Die Zulässigkeitsprüfung gemäß den Richtlinien	118
II. Die Prüfung auf Verletzung von Grundrechten privater Dritter	120
III. Rechtsschutz des Abgeordneten bei Zurückweisung der Fragen	121
G. Der Indemnitätsschutz nach Art. 46 Abs. 1 GG	122
I. Der Indemnitätsschutz des Abgeordneten	122
II. Der Indemnitätsschutz des Regierungsvertreters	124
H. Die Bedeutung der Fragestunde in der parlamentarischen Praxis	127
I. Zahlen	127
II. Ursachen für die geringe Beteiligung der Abgeordneten	128
III. Vorschläge für eine Belebung der Fragestunde	130
a) Einführung einer Befragung des Bundeskanzlers nach dem Vorbild der Prime Minister's Question Time	130
b) Aufruf dringlicher Fragen im Anschluß an die Fragestunde	130
c) Verbot der Umwandlung von Fragen zur mündlichen Beantwortung in Fragen zur schriftlichen Beantwortung	130
Zusammenfassung	132
Schrifttum	134

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Ansicht
a. F.	= alte Fassung
Abs.	= Absatz
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
BayVBl	= Bayerisches Verwaltungsblatt
BGBL.	= Bundesgesetzblatt
Bd.	= Band
BremVerf.	= Verfassung von Bremen
BT	= Bundestag
BVerfG	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz
CDU	= Christlich-Demokratische Union
CSU	= Christlich-Soziale Union
ders.	= derselbe
Diss.	= Dissertation
DJT	= Deutscher Juristentag
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	= Drucksache
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
ESVGH	= Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
EuGRZ	= Europäische Grundrechte Zeitung
Ev.	= Evangelisch (es)
EvStL	= Evangelisches Staatslexikon
f.	= folgend
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	= Freie Demokratische Partei (vor 1969)
F.D.P.	= Freie Demokratische Partei (nach 1969)
ff.	= folgende
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
GGO II	= Besonderer Teil der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien

GOBT	= Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
HambVerf.	= Verfassung von Hamburg
HambVerfG	= Hamburgisches Verfassungsgericht
HdbDStR	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts
hrsg.	= herausgegeben
JÖR	= Jahrbuch des Öffentlichen Rechts
Jura	= Juristische Ausbildung
JuS	= Juristische Schulung
KR	= Kaiserreich
Mat.	= Materialien
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
o. J.	= ohne Jahresangabe
OLG	= Oberlandesgericht
PVS	= Politische Vierteljahreszeitschrift
Rn.	= Randnummer
RT	= Reichstag
SaarlVerf.	= Verfassung des Saarlandes
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StenB	= Stenographischer Bericht
StGB	= Strafgesetzbuch
StGH	= Staatsgerichtshof
Urt.	= Urteil
VerfGH	= Verfassungsgerichtshof
VerwArch.	= Verwaltungsarchiv
vgl.	= vergleiche
Vorbem.	= Vorbemerkung
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WP	= Wahlperiode
WRV	= Weimarer Reichsverfassung von 1919
z. B.	= zum Beispiel
ZParl	= Zeitschrift für Parlamentsfragen

A. Aufgabe und Gang der Untersuchung

In der Fragestunde am 18. Juni 1982 fragte der Abgeordnete Dr. Kübler (SPD) die Bundesregierung nach den Lagerorten chemischer Kampfstoffe im Viernheimer Wald¹. Für die Bundesregierung antwortete der Parlamentarische Staatssekretär Dr. Penner: „Der Bundesregierung ist bekannt, wo amerikanische chemische Munition auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland gelagert wird. Ortsangaben über die Lagerung chemischer wie nuklearer Sonderwaffen unterliegen jedoch strengen Geheimhaltungsbestimmungen.“

Die Ablehnung der Bundesregierung, auch andere parlamentarische Anfragen nach den Lagerplätzen, der Zusammensetzung und dem Umfang chemischer Kampfstoffe zu beantworten, veranlaßte den Fragesteller und weitere 16 Abgeordnete der SPD², am 18. Februar 1983 Organklage zu erheben³, über die vom Bundesverfassungsgericht noch nicht entschieden worden ist.

Die Entscheidung wird über eine eventuell bestehende Auskunftspflicht der Bundesregierung auf Mündliche Anfragen Antwort geben. In Anbetracht der Relevanz dieses Problems ist daher eine grundlegende Untersuchung der Rechtssituation dringend geboten. Auch andere Rechtsfragen bedürfen in diesem Zusammenhang einer Klärung. Obwohl Anlage 4 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eine ausführliche Regelung des Ablaufs der Fragestunde bereithält, wird engagiert um die formale und inhaltliche Zulässigkeit der Fragen der Abgeordneten an die Bundesregierung gestritten⁴. Der Bundestagspräsident, der als Vertreter des Bundestages die Fragen an die Bundesregierung weiterleitet, wird wegen seiner ihm bei der Vorbereitung und in der Fragestunde zugewiesenen Rechte nach Anlage 4, die einen ordnungsgemäßen Ablauf gewährleisten sollen, von Kritik sowohl von seiten der Abgeordneten als auch von seiten der Bundesregierung nicht ausgenommen.

Im ersten Teil der Arbeit wird zunächst die historische Entwicklung der Fragestunde unter Berücksichtigung ihres Vorbildes, der Question Time im House of Commons, behandelt. Der historische Abriß zeigt die Bedeutung der

¹ BT StenB 9. WP, 109. Sitz., 25.6.1982, S. 6689; BT-Drs. 9/1757 Fragen 96 und 97.

² Lieselott Blunck, Peter Büchner, Lothar Curdt, Freimut Duve, Klaus Immer, Klaus-Dieter Kühbacher, Uwe Lambinus, Kurt Leuschner, Dr. Adolf Müller-Emmert, Hugo Collet, Horst Peter, Renate Schmidt, Horst Sielaff, Klaus Thüsing, Karsten D. Voigt, Gert Weisskirchen.

³ Az: 2 BvE 6/83.

⁴ Zur Zulässigkeit der Fragen und zum Streit über die Rechtsstellung des Bundestagspräsidenten geben die internen Materialien zur Fragestunde im Parlamentssekretariat der Bundestagsverwaltung Auskunft.

parlamentarischen Praxis für die Handhabung der Richtlinien auf. Auf dieser Grundlage wird das Verständnis für die folgende Untersuchung der schon angeschnittenen Rechtsprobleme erleichtert. Im letzten Teil wird auf den Stellenwert der Fragestunde in der parlamentarischen Praxis eingegangen. Nach Erörterung der Gründe für die geringe Beteiligung der Abgeordneten an der Fragestunde enden die Betrachtungen mit einem Verbesserungsvorschlag, der Anlaß zu einer Änderung des Verfahrensablaufs sein könnte.

B. Die historische Entwicklung der Fragestunde

I. Die Question Time im House of Commons als Vorbild für die Fragestunde im Deutschen Bundestag

Schon kurz nach der Konstituierung des Deutschen Bundestages im Jahre 1949 kam der Gedanke auf, in die Geschäftsordnung eine Regelung zur Fragestunde entsprechend der englischen Question Time aufzunehmen, in der Regierungsmitglieder auf kurze Fragen der Abgeordneten im Plenum des Parlaments Rede und Antwort zu stehen hätten¹. Diskussionsforum für diesen und andere Vorschläge zur Geschäftsordnung waren der Geschäftsordnungs- und Immunitätsausschuß und, wenn auch in einem geringen Maße², der Organisationsausschuß³.

Am 29. November 1949 berichteten die Abgeordneten Lisa Korpeter (SPD) und Willy Max Rademacher (FDP) vor dem Organisationsausschuß über einige Einrichtungen des englischen Parlaments, insbesondere über die Fragestunde, die sogenannte Question Time. Anlässlich einer Einladung des englischen Politikers Steven King Hall hatten sie an einer Sitzung des Unterhauses, des House of Commons, teilgenommen, in der sie gerade eine Question Time miterlebten⁴. Sie waren von der Lebendigkeit der Question Time sehr beeindruckt und konnten „aufgrund ihrer Erfahrungen in London dem Ausschuß wertvolle Anregungen geben“. Weiter ist im Protokoll⁵ nachzulesen:

„Dieses Verfahren (die Fragestunde) weist eine Reihe von Vorzügen auf; die Abgeordneten haben die Möglichkeit, sich über Fragen, die z.B. aus der Bevölkerung ihrer Wahlkreise an sie herangetragen werden, jederzeit zu informieren und die Abstellung von Mißständen einzuleiten; die Opposition, die außerhalb der Verwaltung steht, kann sich

¹ Schindler, Die Funktion der Fragestunde des Deutschen Bundestages, S. 37; Witte-Wegmann, Recht und Kontrollfunktion der Großen, Kleinen und Mündlichen Anfragen im Deutschen Bundestag, S. 54.

² Dies ergibt eine Durchsicht der Materialien Bd. I und II zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 6.12.1951.

³ Der Organisationsausschuß stellte sowohl von der Aufgabenstellung her, nämlich der Lösung technischer Probleme wie der Beschaffung von Arbeitsräumen für die Abgeordneten, als auch personell nicht das für die Diskussion von Geschäftsordnungsfragen geeignete Gremium dar. Er hielt sich dennoch für kompetent, in Geschäftsordnungsfragen Vorschläge bis in Einzelheiten ausarbeiten zu dürfen, und diese dann als Anregung an den Geschäftsordnungsausschuß weiterzugeben, vgl. Org.-Ausschuß, 1. WP, Protokoll der 5. Sitz., 22.11.1949, Mat. Bd. I, S. 30 a.

⁴ Schindler, Die Funktion der Fragestunde, S. 37.

⁵ Org.-Ausschuß, 1. WP, Kurzprotokoll, 6. Sitz., 29.11.1949, Mat. Bd. I, S. 30 b.