

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Marco Buschmann, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg (Südpfalz), Sandra Bubendorfer-Licht, Britta Katharina Dassler, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Dr. Gero Clemens Hocker, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Dr. Christian Jung, Karsten Klein, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Michael Georg Link, Till Mansmann, Alexander Müller, Frank Müller-Rosentritt, Dr. Martin Neumann, Dr. h. c. Thomas Sattelberger, Frank Schäffler, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Judith Skudelny, Dr. Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Linda Teuteberg, Manfred Todtenhausen, Gerald Ullrich, Sandra Weeser, Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Kontrolle der Exekutive durch das Parlament

(Exekutivkontrollgesetz – ExekutivkontrollG)

A. Problem

Die Aufsichtsfunktion des Parlaments über die Regierung ist Kernbestandteil des demokratischen Prinzips. Nur wenn sichergestellt ist, dass die Regierung im Einklang mit der Mehrheit des gewählten Parlaments arbeitet und die Rechte der Minderheit achtet, kann die Regierung für sich in Anspruch nehmen, legitimiert zu agieren. Diese Aufsichtsfunktion kann das Parlament in zwei wesentlichen Bereichen aktuell nur unzureichend ausüben: Zum einen im Rahmen internationaler Entscheidungsprozesse, bei denen die Bundesrepublik Deutschland durch die Bundesregierung vertreten wird. Zum anderen bei der Erarbeitung infektionsschutzrechtlicher Beschlussvorlagen der Bund-Länder-Koordination zur Bekämpfung der Corona-Pandemie.

Aufsicht kann nur dann stattfinden, wenn das Parlament über das Handeln der Regierung informiert ist. Das Parlament und seine Fraktionen müssen sich dafür einen eigenen und abgewogenen Standpunkt zu den Sachverhalten erarbeiten können, auf die sich die Arbeit der Regierung bezieht. Nur dann kann das Parlament eigene und angemessene Maßstäbe entwickeln, an denen es die Arbeit der Regierung misst.

Internationale Entscheidungsvorgänge werden aktuell vom Bundestag im Wesentlichen nur nachvollzogen. Die Regierung muss das Parlament deshalb zukünftig aktiv und frühzeitig über die Lage innerhalb der europäischen und internationalen Gremien aufklären und dem Parlament auf diese Weise auch die Möglichkeit einräumen, die Verhandlungslinie Deutschlands mitzuprägen. Die Bundesregierung muss ihre Positionen erklären und zur Diskussion stellen, sie darf den Bundestag nicht vor vollendete Tatsachen stellen. Sonst droht im Rahmen der Internationalisierung der Politik eine Umgehung der Aufsichtsfunktion des Parlaments.

Bei der Bekämpfung der Corona-Pandemie werden momentan wesentliche Grundrechtseinschränkungen über Verordnungsermächtigungen vorgenommen. Die Rolle der Parlamente ist bei dieser Form des Exekutivföderalismus ebenfalls erheblich verringert. Die Bundesregierung hat es bislang nicht für notwendig erachtet, das Parlament im Vorfeld der Bund-Länder-Koordination einzubinden. Eine öffentliche Diskussion wie in einem Gesetzgebungsverfahren, in dem alle Positionen zu Wort kommen und Bedenken und Verbesserungsvorschläge vorgebracht werden können, findet nicht statt. Doch angesichts der tiefgreifenden Grundrechtseingriffe darf das Parlament als einzig unmittelbar demokratisch legitimes Organ nicht bloßer Zuschauer sein. Der Deutsche Bundestag, der als Gesetzgeber auch die Möglichkeit hätte, das Bundesrecht zu ändern und selbst hierdurch die Maßnahmen der Pandemiebekämpfung zu vereinheitlichen, sollte frühzeitig durch ein Zustimmungserfordernis zu bundeseinheitlichen infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen eingebunden werden. Um auch im Nachgang der Bund-Länder-Koordination die Aufsichtsfunktion des Parlaments sicherstellen zu können, sollte die Bundesregierung zudem transparent abbilden, wie sie auf die Beschlüsse der Bund-Länder-Koordination Einfluss genommen hat.

B. Lösung

Künftig soll vor und nach internationalen Spitzentreffen wie dem Europäischen Rat und den Gipfeln von UN oder G20 eine Vorbereitungsdebatte und – auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages – auch eine Nachbereitungsdebatte im Bundestag stattfinden. Der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin soll verpflichtet werden, vor jedem dieser Treffen im Deutschen Bundestag eine Regierungserklärung über Lage, Themen und Ziele der Bundesregierung bei diesen Treffen abzugeben. An diese Erklärung soll sich eine ausreichend lange Debatte anschließen, um allen Fraktionen eine angemessene Gelegenheit zu geben, ihre Haltung und ihre Verbesserungsvorschläge anzubringen. Nach diesen Treffen sollen Fraktionen und auf Verlangen von 25 Prozent der Mitglieder des Deutschen Bundestages das Recht haben, eine Debatte mit dem Bundeskanzler oder der Bundeskanzlerin dazu zu führen, inwieweit sich die Ergebnisse eines Gipfels mit den Erläuterungen aus der Vorbereitungsdebatte in Einklang bringen lassen (Nachbereitungsdebatte).

Darüber hinaus wird die Bundesregierung verpflichtet, eine Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen, wenn sie es beabsichtigt, im Rahmen der Bund-Länder-Koordination bundeseinheitliche infektionsschutzrechtliche Maßnahmen in epidemischen Lagen von nationaler Tragweite herbeizuführen. Ist dies nicht möglich, muss sie die Zustimmung nachträglich einholen. Ferner macht sie transparent, wie sie die Entscheidungsfindung der Länder beeinflusst, u. a. in dem sie offenlegt, mit welchen Vorschlägen sie in die Bund-Länder-Koordination hineingegangen ist und wie sich dies im Ergebnis widerspiegelt.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keine.

F. Weitere Kosten

Keine.

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Kontrolle der Exekutive
durch das Parlament
(Exekutivkontrollgesetz – ExekutivkontrollG)**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

**Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag
im Rahmen der internationalen Beziehungen**

§ 1

Vorbereitungsdebatte

Vor Treffen der Gruppe der 7, der Gruppe der 20, Gipfeln der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Nordatlantikvertrags und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sowie der Sitzungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs hält der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin eine Regierungserklärung über die Themen und Ziele des Treffens (Vorbereitungsdebatte). An die Vorbereitungsdebatte schließt sich eine Aussprache von mindestens 120 Minuten an. Soweit die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler an den Treffen nicht selbst teilnimmt, kann er sich von dem zuständigen Bundesminister vertreten lassen.

§ 2

Nachbereitungsdebatte

Auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages erfolgt unverzüglich nach Treffen der Gruppe der 7, der Gruppe der 20, Gipfeln der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Nordatlantikvertrags und der Sitzungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs eine Regierungserklärung der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers über deren Ergebnisse. § 1 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union

Nach § 3 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2170) wird folgender § 3a eingefügt:

„§ 3a

Vor- und Nachbereitungsdebatte

(1) Vor Sitzungen des Europäischen Rates hält der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin eine Regierungserklärung über die Lage der Europäischen Union sowie die Themen und Ziele des Europäischen Rates (Vorbereitungsdebatte). An die Vorbereitungsdebatte schließt sich eine Aussprache von mindestens 120 Minuten an.

(2) Auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages erfolgt unverzüglich nach der Sitzung des Europäischen Rates eine Regierungserklärung der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers über deren Ergebnisse. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.“

Artikel 3

Änderung des Infektionsschutzgesetzes

Dem § 5 Absatz 1 des Infektionsschutzgesetzes vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 4a des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3136) geändert worden ist, werden die folgenden Sätze angefügt:

„Beabsichtigt die Bundesregierung bundesweit einheitliche infektionsschutzrechtliche Maßnahmen der Länder im Rahmen der Bund-Länder-Koordination herbeizuführen, ist sie verpflichtet, die Zustimmung des Deutschen Bundestages zuvor einzuholen. Kann eine Zustimmung wegen Gefahr im Verzug nicht erlangt werden, ist unverzüglich die nachträgliche Genehmigung durch den Deutschen Bundestag einzuholen. Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag über ihre Verhandlungsposition, wie sie das Ergebnis der Bund-Länder-Koordination beeinflusst hat und wie sich dies im Ergebnis widerspiegelt.“

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 2. März 2021

Christian Lindner und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Deutschland ist im Zuge der Europäischen Integration und der Globalisierung in eine Vielzahl europäischer und internationaler Entscheidungsprozesse eingebunden. Die Entscheidungsgegenstände haben größte Bedeutung: Wie sich die Bundesrepublik Deutschland beispielsweise als größter Mitgliedstaat in Brüssel zur Reform des Asylrechts oder der Regulierung großer IT-Konzerne positioniert, prägt entscheidend unsere Zukunft.

Im Rahmen übernationaler Entscheidungsprozesse wird die Bundesrepublik Deutschland durch die Bundesregierung vertreten. Hieraus folgt eine besondere Herausforderung für die Kontrollfunktion des Parlaments: Für einen vitalen Parlamentarismus ist zunehmend erforderlich, dass die Regierung das Parlament aktiv und frühzeitig über die Lage innerhalb der europäischen und internationalen Gremien aufklärt und dem Parlament auf diese Weise auch die Möglichkeit einräumt, die Verhandlungslinie Deutschlands mitzuprägen. Die Bundesregierung muss die Positionen, welche sie vertritt, erklären und zur Diskussion stellen, sie darf den Bundestag nicht vor vollendete Tatsachen stellen. Sonst droht im Rahmen der Internationalisierung der Politik eine Umgehung der Aufsichtsfunktion des Parlaments. Nur durch eine stärkere Befassung des Deutschen Bundestages mit internationalen Entscheidungsprozessen kann er eigene und angemessene Maßstäbe entwickeln, an denen er die Arbeit der Regierung misst.

Auch die Koordination und Festlegung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 erfolgen durch die Exekutive, namentlich die Regierungsspitzen des Bundes und der Länder. Die Bundesregierung und vor allem das Bundeskanzleramt üben hierbei einen großen Einfluss aus. Die Ergebnisse dieser Bund-Länder-Koordination werden von den Parlamenten weitgehend nur nachvollzogen (vgl. Stellungnahme Prof. Dr. Christoph Möllers zum 3. Bevölkerungsschutzgesetz, A-Drs. 19(14)246(15), S. 10). Der Deutsche Bundestag, der als Gesetzgeber auch die Möglichkeit hätte, das Bundesrecht zu ändern und selbst hierdurch die Maßnahmen der Pandemiebekämpfung zu vereinheitlichen, sollte daher frühzeitig eingebunden werden, wenn bundeseinheitliche Maßnahmen herbeigeführt werden sollen. § 5 Absatz 1 Satz 6 und Satz 7 IfSG verpflichten die Bundesregierung deshalb, zuvor die Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen oder – wenn dies aufgrund von Gefahr im Verzug nicht möglich ist – dies nachzuholen.

§ 5 Absatz 1 Satz 8 IfSG verpflichtet die Bundesregierung zu größerer Transparenz im Rahmen der Entscheidungsfindung der informellen Bund-Länder-Koordination. Sie muss danach den Bundestag unterrichten, welche Verhandlungsposition sie eingenommen hat, wie sie das Ergebnis der Bund-Länder-Koordination beeinflusst hat und wie sich dies im Ergebnis widerspiegelt. Damit kann der Bundestag auch den faktischen Einfluss der Bundesregierung auf den Vollzug des IfSG durch die Länder beurteilen. § 5 Absatz 1 Satz 6 bis 8 IfSG sorgen dabei nicht nur in der aktuellen Corona-Pandemie, sondern auch bei zukünftigen epidemischen Lagen von nationaler Tragweite im Rahmen der Bund-Länder-Koordination für mehr demokratische Legitimation und Transparenz gegenüber dem Bundestag und den Bürgerinnen und Bürgern.

II. Alternativen

Keine.

III. Gesetzesfolgen

1. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

2. Erfüllungsaufwand

Keiner.

3. Weitere Kosten

Keine.

4. Weitere Gesetzesfolgen

Der Gesetzentwurf hat keine verbraucher- oder gleichstellungspolitischen Auswirkungen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Artikel 1 schafft das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in den internationalen Beziehungen (IntZBBG) und führt eine verpflichtende Vorbereitungsdebatte vor wichtigen internationalen Ereignissen ein sowie – auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages – eine Nachbereitungsdebatte. Zu diesen wichtigen internationalen Ereignissen gehören Treffen der G7- und G-20-Staaten, der Mitgliedstaaten des Nordatlantikvertrags und der OSZE sowie der Sitzungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs. Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler soll verpflichtet werden, vor jedem dieser Treffen im Deutschen Bundestag eine Regierungserklärung über Lage, Themen und Ziele der Bundesregierung bei diesen Treffen abzugeben. An diese Erklärung soll sich eine ausreichend lange Debatte anschließen, um allen Fraktionen angemessene Gelegenheit zu geben, ihre Haltung und ihre Verbesserungsvorschläge anzubringen. Nach diesen Treffen sollen Fraktionen und auf Verlangen von 25 Prozent der Mitglieder des Deutschen Bundestages das Recht haben, eine Debatte mit dem Bundeskanzler dazu zu führen, inwieweit sich die Ergebnisse eines Gipfels mit den Erläuterungen aus der Vorbereitungsdebatte in Einklang bringen lassen (Nachbereitungsdebatte). Dies dient der Wahrung der Aufsichtsfunktion und verhindert eine Aushebelung der Gewaltenteilung durch die Internationalisierung.

Zu Artikel 2

Artikel 2 führt in das EUZBBG eine verpflichtende Vorbereitungsdebatte vor Sitzungen des Europäischen Rates ein sowie – auch hier auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages – eine Nachbereitungsdebatte.

Zu Artikel 3

§ 5 Absatz 1 Satz 6 und 7 IfSG berücksichtigen, dass der Deutsche Bundestag als Bundesgesetzgeber die Möglichkeit hätte, das Bundesrecht zu ändern und selbst hierdurch die Maßnahmen der Pandemiebekämpfung zu vereinheitlichen. Daher sollte er frühzeitig eingebunden werden, wenn bundeseinheitliche Maßnahmen im Rahmen der Bund-Länder-Koordination herbeigeführt werden sollen. § 5 Satz 8 IfSG verpflichtet die Bundesregierung zu mehr Transparenz in diesem Bereich informellen Regierungshandelns. Diese Unterrichtung ist erforderlich, damit der Bundestag die Rolle der Bundesregierung im Rahmen der Bund-Länder-Koordination und den Einfluss beurteilen kann, den die Bundesregierung hierdurch auf die Verwaltung der Länder abseits der Instrumente der Art. 83 ff. GG ausübt. Auch für die Bürgerinnen und Bürger wird mehr Transparenz hinsichtlich der Entscheidungsgrundlagen hergestellt. Damit kann nicht nur die demokratische Rückkopplung, sondern auch die Akzeptanz der Regelungen gestärkt werden.

Zu Artikel 4

Artikel 4 regelt das Inkrafttreten abweichend von Artikel 82 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes.