Deutscher Bundestag **Drucksache 19/27764**

19. Wahlperiode 23.03.2021

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Marco Buschmann, Stephan Thomae, Christine Aschenberg-Dugnus, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Britta Katharina Dassler, Bijan Djir-Sarai, Dr. Marcus Faber, Katrin Helling-Plahr, Manuel Höferlin, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Dr. Christian Jung, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Carina Konrad, Alexander Kulitz, Ulrich Lechte, Oliver Luksic, Till Mansmann, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Hagen Reinhold, Christian Sauter, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Bettina Stark-Watzinger, Benjamin Strasser, Katja Suding, Johannes Vogel (Olpe), Sandra Weeser, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des parlamentarischen Fragerechts (Parlamentarisches Fragerechts-Gesetz – ParlFrageRG)

A. Problem

Das parlamentarische Informationsrecht führt in der Praxis regelmäßig zu Streitigkeiten zwischen Bundesregierung und Fragestellern. Denn häufig werden Fragen mit dem Verweis auf eine Gefährdung des Staatswohls als Verschlusssache beantwortet, ohne dass eine für die entsprechende Einstufung notwendige Gefährdung erkennbar wäre oder die Einstufung hinreichend begründet wäre. Oftmals werden Fragen auch unzureichend oder gar nicht beantwortet.

Gegen eine unzureichende Antwort, eine unzulässige Einstufung von Antworten als Verschlusssache oder eine unzulässig unterlassene Antwort können sich die Fragesteller bisher nur im Wege des Organstreitverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht wehren. Bis zu einem Urteil dauert es aber einige Jahre. Dies wird der politischen Bedeutung des Fragerechts nicht gerecht.

B. Lösung

Zur Stärkung des Fragerechts des Parlaments wird daher eine Schiedskommission eingerichtet, die über Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem parlamentarischen Fragerecht sowie den Informationspflichten der Bundesregierung kurzfristig entscheiden soll. Die Beteiligten können dann binnen 14 Tagen erklären, ob sie die Entscheidung akzeptieren.

C. Alternativen

Keine. Eine Regelung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ist nicht ausreichend, weil diese die Bundesregierung nicht bindet.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es fallen die laufenden Kosten der Schlichtungsstelle und sowie der Ersatz der Aufwendungen ihrer Mitglieder an.

E. Erfüllungsaufwand

Das Gesetz verursacht den Bürgerinnen und Bürgern, der Verwaltung sowie der Wirtschaft keinen Erfüllungsaufwand.

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des parlamentarischen Fragerechts (Parlamentarisches Fragerechts-Gesetz – ParlFrageRG)

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Schiedskommission

(1) Es wird eine Schiedskommission beim Präsidenten des Bundestages eingerichtet.

(2) Die Schiedskommission besteht aus einem ehemaligen Mitglied der Bundesregierung, das von der Bundesregierung ernannt wird, einem ehemaligen Mitglied des Bundestages, das nicht Mitglied einer regierungstragenden Fraktion ist und vom Bundestag von der Mehrheit seiner Mitglieder gewählt wird, sowie einem von der im Einvernehmen mit der Bundesregierung vom Bundestag benannten ehemaligen Richters des Bundesverfassungsgerichts.

(3) Der Bundestag wählt die von ihm zu benennenden Mitglieder mit der Mehrheit seiner Stimmen. Sie können von einer Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages vorgeschlagen werden.

(4) Die Amtszeit der Mitglieder der Schiedskommission endet mit dem Ende der Wahlperiode. Die Amtszeit des vom Bundestag benannten Mitglieds des Bundestages endet, sobald es Mitglied einer regierungstragenden Fraktion wird; der Bundestag wählt unverzüglich einen Nachfolger. Nach Ablauf ihrer Amtszeit führen die Mitglieder ihre Aufgaben bis zur Wahl einer Nachfolgerin oder eines Nachfolgers fort.

(5) Die Schiedskommission verfügt über eine Geschäftsstelle, die beim Präsidenten des Bundestages eingerichtet wird.

(6) Sofern sie nicht Mitglieder des Bundestages sind, erhalten die Mitglieder der Schiedskommission ihre notwendigen Auslagen ersetzt.

§ 2

Aufgabe der Schiedskommission

(1) Die Schiedskommission entscheidet über Streitigkeiten zwischen der Bundesregierung und dem Bundestag sowie seinen Mitgliedern im Zusammenhang mit dem parlamentarischen Fragerecht sowie den Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag.

(2) Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts bleibt unberührt.

§ 3

Antragsberechtigung

(1) Die Schiedskommission kann angerufen werden:

1. vom Bundestag,

2. von Fraktionen sowie fünf vom Hundert Mitgliedern des Bundestages,
3. von einzelnen Mitgliedern des Deutschen Bundestags, soweit sie durch Gesetz oder in der Geschäftsordnung des Bundestages mit eigenen Rechten ausgestattet sind, sowie
4. von der Bundesregierung.

(2) Der Antrag ist bei der Geschäftsstelle schriftlich zu stellen und zu begründen. Die Antragsstellung mittels elektronischer Post (E-Mail) ist zulässig.

(3) Der Antrag ist binnen drei Monaten zu erheben, nachdem der Anlass der Streitigkeit bekannt geworden ist.

§ 4

Entscheidung der Schiedskommission

(1) Die Schiedskommission entscheidet darüber, ob die Bundesregierung ihre Pflicht zur Erfüllung des parlamentarischen Fragerechts sowie ihre Informationspflichten vollständig und zeitgerecht erfüllt hat.

(2) Die Schiedskommission entscheidet mit der Mehrheit ihrer Stimmen. Die Entscheidung soll binnen zehn Tagen nach Eingang der Anfrage erfolgen. Sie ist schriftlich zu begründen und unverzüglich zu veröffentlichen.

(3) Die Schiedskommission gibt der Bundesregierung oder, wenn die Bundesregierung selbst Antragsteller ist, dem Fragesteller vor einer Entscheidung Gelegenheit zur Stellungnahme.

§ 5

Annahme der Entscheidung

Die Beteiligten sind an die Entscheidung der Schiedskommission gebunden, soweit sie nicht binnen vierzehn Tagen nach Zugang der Entscheidung erklären, sie nicht zu akzeptieren.

§ 6

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Die Schiedskommission kann auch zu Streitigkeiten angerufen werden, soweit sie mehr als drei Monate vor dem Inkrafttreten des Gesetzes bekannt geworden sind.

Berlin, den 23. März 2021

Christian Lindner und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das parlamentarische Informationsrecht führt in der Praxis regelmäßig zu Streitigkeiten zwischen Bundesregierung und Fragestellern. Denn häufig werden Fragen mit dem Verweis auf eine Gefährdung des Staatswohls als Verschlusssache beantwortet, ohne dass eine für die entsprechende Einstufung notwendige Gefährdung erkennbar wäre oder die Einstufung hinreichend begründet wäre. Oftmals werden Fragen auch unzureichend oder gar nicht beantwortet. Durch eine Einstufung der Antworten als Verschlusssache werden sie der Diskussion durch die Öffentlichkeit entzogen. Für die Ausübung der Kontrollfunktion des Parlaments ist Öffentlichkeit aber gerade essentiell, weshalb die Einstufung einer Antwort als Verschlusssache den Kontrollzusammenhang schwächt. Die gegenseitige Kontrolle ist aber eine rechtliche Pflicht im Rahmen der Gewaltenteilung. Sie dient dazu, die Macht der anderen Gewalten effektiv zu begrenzen. Die Wirksamkeit der Fragerechte, auch in Wahrnehmung der Kontrollpflicht, bedarf der Publizität, da andernfalls eine „sanktionierende Kontrolle“ ausscheidet; die Einstufung einer Antwort als Verschlusssache muss deshalb eine zwingend erforderliche und begründete Einzelfallentscheidung bleiben (vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11, Rn. 210). Im Falle der unzureichenden oder unterlassenden Antwort wird das parlamentarische Fragerecht noch stärker missachtet.

Gegen eine unzureichende Antwort, eine unzulässige Einstufung von Antworten als Verschlusssache oder eine unzulässig unterlassene Antwort können sich die Fragesteller bisher nur im Wege des Organstreitverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht wehren. Bis zu einem Urteil dauert es aber einige Jahre. In dieser Zeit haben die in den Anfragen erbetenen Antworten nicht nur oftmals ihre politische Brisanz verloren, das Kontrollrecht des Parlaments ist bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts faktisch eingeschränkt. Die Regierung hat es also in der Hand, durch Nichtbeantwortung von Fragen oder die unzulässige Einstufung von Antworten als Verschlusssache das parlamentarische Fragerecht ins Leere laufen zu lassen oder dessen Wirksamkeit erheblich zu mindern.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Zur Stärkung des Fragerechts des Parlaments wird eine daher Schiedskommission eingerichtet, die im Streitfall schnell darüber entscheidet, ob die Nichtbeantwortung einer Kleinen oder Großen Anfrage oder einer schriftlichen Einzelfrage oder die Einstufung einer Antwort als Verschlusssache zulässig ist und ob die die Bundesregierung durch die Antwort ihre dem parlamentarischen Fragerecht korrespondierende Antwortpflicht erfüllt. Dies soll einen qualitativen Mindeststandard den Antworten auf Fragen des Parlaments an die Regierung gewährleisten und den übermäßigen Gebrauch von Einstufungen als Verschlusssachen verhindern.

III. Alternativen

Keine. Eine Regelung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ist nicht ausreichend, weil diese die Bundesregierung nicht bindet.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Es fallen die laufenden Kosten der Schlichtungsstelle und sowie der Ersatz der Aufwendungen ihrer Mitglieder an.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz verursacht den Bürgerinnen und Bürgern, der Verwaltung sowie der Wirtschaft keinen Erfüllungsaufwand.

B. Besonderer Teil

§ 1 (Schiedskommission)

Durch § 1 wird eine Schiedskommission eingerichtet. In ihre Arbeit sollen die verschiedenen Perspektiven auf die parlamentarische Praxis einfließen. Daher sollen ihr drei Mitglieder angehören:

- ein ehemaliges Mitglied der Bundesregierung angehören, welches von der Bundesregierung benannt wird und die Perspektive der Exekutive einbringt,
- ein Mitglied des Bundestags, das vom Bundestag insgesamt benannt wird aber keiner regierungstragenden Fraktion angehören darf, um ein strukturelles Übergewicht der Regierung und Parlamentsmehrheit zu verhindern, und
- ein ehemaliges Mitglied des Bundesverfassungsgerichts, das von Bundestag und Bundesregierung im Einvernehmen benannt wird.

Organisatorisch wird die Schiedskommission beim Präsidenten des Deutschen Bundestags eingerichtet und verfügt dort über eine Geschäftsstelle.

§ 2 (Aufgabe der Schiedskommission)

Aufgabe der Schiedskommission ist es, über alle Streitigkeiten im Zusammenhang mit dem parlamentarischen Fragerecht zu entscheiden. Dies betrifft in der Praxis regelmäßig die Frage, ob eine Frage vollständig und fristgerecht beantwortet ist. Typische Konflikte treten insbesondere bei der Beurteilung auf, ob eine Frage zulässig ist, die Bundesregierung die Antwort auf eine Frage verweigern kann (z. B. mit Verweis auf das Staatswohl oder den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung) oder berechtigt ist, auf die Frage nur in eingestufter Form zu antworten, so dass die Antwort der öffentlichen Diskussion entzogen ist. Daneben treffen die Bundesregierung Informationspflichten (z. B. nach §§ 3 ff. EUZBBG in Angelegenheiten der Europäischen Union), die sich auf Informationen beziehen, die sonst vom Bundestag und seinen Mitgliedern erfragt werden würden; es ist daher sachgerecht, die Zuständigkeit der Schiedskommission auch hierauf zu beziehen.

Die Aufgaben der Schiedskommission betreffen damit Meinungsverschiedenheiten über die Rechte und Pflichten der obersten Bundesorgane, die im Grundgesetz oder der Geschäftsordnung des Bundestags wurzeln. Es besteht daher eine Überschneidung mit der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts, das nach Artikel 93 Absatz 1 Nummer 1 Grundgesetz über derartige Streitigkeiten im Rahmen eines Organstreits entscheidet. Die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts bleibt durch dieses Gesetz unberührt. Die Beteiligten können daher auch direkt das Bundesverfassungsgericht anrufen. Die Einrichtung der Schiedskommission soll vielmehr eine zusätzliche Möglichkeit zur raschen Klärung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Parlament und Regierung ermöglichen, wie sie im parlamentarischen Alltag zahlreich auftreten und vom Bundesverfassungsgericht gar nicht bewältigt werden könnten. Die Schiedskommission soll gerade für diese Streitigkeiten einen Weg bieten, um kurzfristig und mit vergleichsweise geringem Aufwand die Meinungsverschiedenheiten beizulegen.

§ 3 (Antragsberechtigung)

Die Antragsberechtigung orientiert sich an der Berechtigung, Fragen an die Bundesregierung zu stellen,; dieses Recht liegt im Falle von schriftlichen Einzelfragen beim einzelnen Abgeordneten und im Falle von Kleinen und Großen Anfragen bei Fraktionen oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestags (§ 76 Abs. 1 i. V. m. § 75 Abs. 3 GOBT) . Auch der Bundestag als Ganzes und in Prozessstandschaft für ihn können – wie im Rahmen eines Organstreits – auch die Fraktionen oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestags seine Rechte geltend machen (z. B. die Verletzung von Informationspflichten durch die Bundesregierung).

Der Antrag ist schriftlich einzureichen und zu begründen (§ 3 Absatz 2). Die Antragsfrist beträgt drei Monate. Die Bestimmung des Festbeginns orientiert sich an § 64 Absatz 3 BVerfGG.

§ 4 (Entscheidung der Schiedskommission)

Die Schiedskommission entscheidet, ob die Bundesregierung ihre Pflicht zur Erfüllung des parlamentarischen Fragerechts sowie ihre Informationspflichten erfüllt hat. Die Entscheidung erfolgt mit Mehrheit. Um der politischen Bedeutung vieler Themen und der Schnelllebigkeit des politischen und medialen Prozesses Rechnung zu tragen, soll die Entscheidung binnen zehn Tagen erfolgen, soweit ein nicht Ausnahmefall von großer Komplexität vorliegt. Innerhalb dieser Frist ist den anderen Beteiligten, d. h. in der Regel der Bundesregierung, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Begründung für Verweigerung einer vollständigen Antwort muss sich jedoch bereits aus der Antwort selbst ergeben; das Nachschieben von Gründen ist unzulässig (vgl. BVerfG, Urteil v. 7. November 2017, 2 BvE 2/11, Rn. 254 ff.). Daher erscheint diese kurze Frist angemessen.

§ 5 (Annahme der Entscheidung)

Die Beteiligten können innerhalb von vierzehn Tagen entscheiden, ob sie die Entscheidung der Schiedskommission akzeptieren und oder nicht; dann steht die Möglichkeit eines Antrags in einem Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht offen.

§ 6 (Inkrafttreten)

Das Inkrafttreten erfolgt am Tage nach der Verkündung. Die Schiedskommission kann jedoch auch über Streitigkeiten entscheiden, die bereits in den letzten drei Monaten vor ihrer Einsetzung entstanden sind, so dass ein Antrag an die Kommission nach § 3 Absatz 3 noch zulässig wäre.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co. KG, Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333