

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Kontakte zwischen Abgeordneten
und Mitarbeitern der Exekutive**

■■■■■■■■■■ „Contacts between MPs and Civil Servants working for Government
and Ministries“

- Ausarbeitung -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Kontakte zwischen Abgeordneten und Mitarbeitern der Exekutive

Ausarbeitung WD 3 - 327/07

Abschluss der Arbeit: 26. September 2007

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Frage:

Wie lauten die Regeln und wie ist das tatsächliche Verfahren in Ihrem Land in Bezug auf Kontakte zwischen den Mitgliedern des Parlaments und den in Ministerien und Behörden tätigen Mitarbeitern?

Hintergrund und Situation in den Niederlanden:

1. In den Niederlanden haben die Mitglieder des Parlaments grundsätzlich nur Kontakte zu den Ministern, nicht aber zu den Mitarbeitern.
2. Mitglieder des Parlaments können einen Minister auffordern, einen Mitarbeiter zur Anhörung zu sach- oder fachbezogene Themen zuzulassen. Dem Minister obliegt die Entscheidung, ob er dieser Aufforderung nachkommt oder nicht.
3. Staatsbedienstete sind nicht berechtigt, Auskünfte über politische Grundsätze, Risiken, Alternativen zu geben oder ihre persönliche Meinung oder ihre persönlichen Erfahrungen zu äußern.
4. Nur im Fall einer parlamentarischen Untersuchung (im Durchschnitt einmal in zwei Jahren) kann das Parlament entscheiden, Mitarbeiter unter Eid zu befragen.
5. In der Phase der Entwicklung neuer Politikgrundsätze oder Regeln sind keinerlei Kontakte erlaubt.
6. Im politischen Alltag gibt es informelle Kontakte zwischen Parlamentariern und Mitarbeitern, wenn diese gemeinsam an Konferenzen, Empfängen oder ähnlichem teilnehmen.

Können Sie bitte die Situation in Ihrem Land beschreiben?

English:

What are the rules and policy in your country about contacts between Members of Parliament and civil servants who work for the Ministries and Government Agencies?

1. Background and situation in the Netherlands; In the Netherlands there is the basic rule that Members of Parliament have only contacts with the Minister, not with his civil servants.
2. MPs can request a Minister to hear his civil servants on factual or technical information? The Minister decides on this request.
3. Civil servants are not entitled to give information about policy options, risks, alternatives, or their personal opinions and experiences.
4. Only in the case of a Parliamentary Inquiry (in average once in every two year) can Parliament decide to hear civil servants under oath.
5. No contacts are allowed in the process of developing new policy or new rules.
6. In day to day life there are some informal contacts between MPs and civil servants during conferences, receptions, etcetera. Can you please describe the situation in your country?

1. Parlamentarische Regelungen

In der Bundesrepublik Deutschland sind für den **Kontakt** zwischen den **Bundestagsabgeordneten** und den in Ministerien und **Behörden tätigen Mitarbeitern** unterschiedliche **parlamentarische** Regelungen relevant:

- das Zitierrecht des Parlaments,
- das Zutritts- und das Rederecht der Bundesregierung,
- die Fragerechte des Parlaments,
- die Berichtspflichten der Bundesregierung,
- das Recht der Untersuchungsausschüsse auf Aktenvorlage und Datenzugang.

1.1. Das Zitierrecht

Der Bundestag kann gemäß Art. 43 Abs. 1 Grundgesetz (GG) verlangen, dass **Regierungsmitglieder** im Plenum oder in Ausschüssen erscheinen. Gemäß § 42 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) können dies eine Fraktion oder 5 vom Hundert der anwesenden Abgeordneten verlangen. Obwohl dies nicht ausdrücklich geregelt ist, besteht Einigkeit, dass der Herbeigerufene die Pflicht hat, **Fragen** der Abgeordneten zu beantworten.¹ Das Zitierrecht erfasst jedoch nicht Parlamentarische und beamtete Staatssekretäre² oder sonstige Mitarbeiter der Ministerien oder Behörden.

Im Falle der **Verhinderung** des herbeizitierten Regierungsmitglieds soll der Bundestag oder der Ausschuss aber entscheiden können, ob er sich mit einem Vertreter **begnügen** will.³ So hat die SPD-Fraktion in der 216. Sitzung, 11. Wahlperiode, am 20. Juni 1990 den Antrag gestellt „ein Mitglied des Bundesfinanzministeriums (Minister oder Parlamentarischer Staatssekretär oder Staatssekretär)“ herbeizurufen. Das Plenum hat über diesen Antrag nicht abgestimmt, da der Parlamentarische Staatssekretär kurze Zeit später eingetroffen war. In der 18. Sitzung, 12. Wahlperiode, am 21. März 1991 hat die SPD-Fraktion den „Bundeswirtschaftsminister oder einen der Staatssekretäre“ herbeizitiert, worauf kurze Zeit später der Parlamentarische Staatssekretär eintraf.⁴

1 Klein, Hans H., in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung, Stand März 2007, § 43 Rn. 96.
2 Roll, Hans-Joachim, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Kommentar, Baden-Baden 2001, § 42 Rn. 1.
3 Pieroth, B., in: Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, München 2007, Art. 43 Rn. 3.
4 Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Band I, S. 1263.

1.2. Das Zutritts- und Rederecht

Größere praktische Bedeutung hat das Zutritts- und Rederecht nach Art. 43 Abs. 2 GG. Es gewährt den Ministern und ihren **Beauftragten** ein Recht auf Zutritt zu allen Sitzungen des **Bundestages** und seiner **Ausschüsse** sowie das Recht, dort jederzeit gehört zu werden.

Während im Plenum nahezu ausschließlich Parlamentarische oder beamtete Staatssekretäre als Beauftragte der Bundesregierung auftreten,⁵ nehmen an den **Ausschusssitzungen** die in den Ministerien tätigen **Mitarbeiter** teil. Auch zu den geheimen Sitzungen sämtlicher Ausschüsse (§ 69 Abs. 7 GOBT) entsendet die Bundesregierung **Beamte**, die sie zur Geheimhaltung förmlich verpflichtet hat.⁶

1.3. Die Fragerechte

Die **Fragerechte** der Abgeordneten gewährleistet das **Grundgesetz** nicht ausdrücklich.⁷ Sie werden in den §§ **100 bis 106 GOBT** sowie in den Richtlinien für die **Fragestunde** (Anlage 4 zur GOBT) und für die **Aktuelle Stunde** (Anlage 5) ausführlich geregelt. Es lassen sich unterscheiden: **Große Anfragen**, **Kleine Anfragen** sowie die **Fragen einzelner Abgeordnete**. Zu der Antwort der Bundesregierung auf eine mündliche Anfrage kann eine **Aktuelle Stunde** stattfinden. Im Übrigen besteht die Möglichkeit einer **Regierungsbefragung**.⁸ Das Fragerecht begründet die Pflicht zu einer vollständigen und richtigen Antwort der Bundesregierung.⁹

1.4. Die Berichtspflichten

Berichtspflichten sind mittlerweile ein gebräuchliches Informationsmittel des Bundestages, durch die er die Bundesregierung durch **Gesetz** oder „**schlichten**“ **Parlamentsbeschluss** zu einmaligen oder regelmäßigen **Berichten** auffordert.¹⁰ Solche Berichte finden auch in der GOBT Erwähnung in den §§ 75 Abs. 1e), 77 Abs. 2, 80 Abs. 3, 92, 93 und 95.¹¹

5 Klein, Hans H., in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung, Stand März 2007, § 43 Rn. 126.

6 Klein, Hans H., in: Maunz-Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Loseblattsammlung, Stand März 2007, § 43 Rn. 126.

7 Zur dogmatischen Herleitung Hölscheidt, Sven, Information der Parlamente durch die Regierungen, Die Öffentliche Verwaltung 1993, 593 (595).

8 Einzelheiten bei Hölscheidt, Sven, Frage und Antwort im Parlament, 1992.

9 BVerfG, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 57, S. 1 (5).

10 Waechter, Kay, Berichtspflichten der Regierung aus einfachem Gesetzesrecht, Zeitschrift für Gesetzgebung 1996, 84; Maiwald, Christian, Berichtspflichten gegenüber dem Deutschen Bundestag, Frankfurt am Main 1993, S. 15.

11 Näheres bei Hölscheidt, Information der Parlamente durch die Regierungen, Die Öffentliche Verwaltung 1993, S. 593 (599).

Berichtsbeschlüsse sind ebenso wie parlamentarische Anfragen ausschließlich an „die **Bundesregierung**“ gerichtet, obwohl eine ausdrückliche Vorschrift in der Geschäftsordnung des Bundestages fehlt. Die Einleitungsformel lautet typischerweise: „Die Bundesregierung wird ersucht, bis zum ... über ... zu berichten.“ Berichtsgesetze verlangen eine Berichterstattung durch „die Bundesregierung“ oder durch einzelnen Minister. Auch **nachgeordnete Verwaltungsbehörden** berichten dem Bundestag, vgl. die Berichtspflichten des Bundeskartellamts nach § 50 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die Berichtspflicht der Jugendberichtskommission nach § 84 Sozialgesetzbuch VIII.¹²

1.5. Recht der Untersuchungsausschüsse auf Aktenvorlage und Datenzugang

Ein Recht der Abgeordneten auf Zugang zu **Akten** und Daten der Bundesregierung besteht grundsätzlich nicht. Aktenvorlagerechte gegenüber der **Bundesregierung** hat jedoch der **Untersuchungsausschuss** nach Art. 44 Abs. 2 S. 1, 45a Abs. 2 GG in Verbindung mit §§ 18, 34 Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, der **Petitionsausschuss** nach Art. 45c GG in Verbindung mit § 1 Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses, der **Wehrbeauftragte** des Bundestages nach Art. 45b GG in Verbindung mit § 3 Nr. 1. S. 1 Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages sowie der **Wahlprüfungsausschuss** nach Art. 41 GG in Verbindung mit § 5 Abs. 4 S. 1 Wahlprüfungsgesetz. Der Wehrbeauftragte kann ferner von allen dem Minister der Verteidigung unterstellten **Dienststellen und Personen** Auskunft und Akteneinsicht verlangen. Er kann sich deshalb direkt an die in den **Ministerien** und **Behörden** tätigen **Mitarbeiter** wenden.

2. Sonstige institutionalisierte Kontakte

Relevant sind:

- das Institut des Parlamentarischen Staatssekretärs,
- die Doppelmitgliedschaft Bundestag/Bundesregierung,
- politische Beamte.

¹² Maiwald, Christian, Berichtspflichten gegenüber dem Deutschen Bundestag, Frankfurt am Main 1993, S. 160.

2.1. Das Institut des Parlamentarischen Staatssekretärs

Die Parlamentarischen Staatssekretäre sollen gemäß § 1 Abs. 2 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG) „die Mitglieder der Bundesregierung, denen sie beigegeben sind, bei der Erfüllung ihrer Regierungsaufgaben“ unterstützen. **Kontakte der Ministerialverwaltung zum Parlament** sollen „in erster Linie über den Parlamentarischen Staatssekretär laufen [...], dem die Vertretung des Ressorts in den Arbeitsgruppen und -kreisen der Fragestunde obliegt.“¹³ Der Parlamentarische Staatssekretär ist Mitglied des Bundestages und behält sein etwaiges Bundestagsmandat. Obgleich er durch die Ernennung kein Regierungsmitglied wird, soll ihn die Regelung des § 1 Abs. 2 ParlStG vollständig in die Regierungsloyalität einbinden.¹⁴ Kritisiert wird deshalb, dass durch das Institut des Parlamentarischen Staatssekretärs die an sich **notwendige Distanz** zwischen dem Bundestag und der Regierung **bewusst ausgeschlossen** wird.¹⁵

2.2. Die Doppelmitgliedschaft Bundestag/Bundesregierung

Zur Doppelmitgliedschaft im Bundestag und in der Bundesregierung enthält das **Grundgesetz keine Regelung**. Die herrschende Meinung sieht es jedoch als ein **traditionelles Kennzeichen des parlamentarischen Regierungssystems** an, dass beide Ämter miteinander vereinbar sind.¹⁶ Das parlamentarische Regierungssystem setze **gewohnheitsrechtlich** die Vereinbarkeit von Regierungsamtsamt und Abgeordnetenmandat voraus.¹⁷ Ferner sollen nach Art. 53a Abs. 1 S. 2 GG die Abgeordneten, die Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses sind, nicht der Bundesregierung angehören dürfen. Im **Umkehrschluss** ergebe sich folglich, dass die Doppelmitgliedschaft außerhalb des Art. 53a GG grundsätzlich zulässig sei.¹⁸

Eine vereinzelte Ansicht in der Literatur übt Kritik an der Doppelmitgliedschaft in Bundestag und Bundesregierung. Sie **beeinträchtigt die Kontrollfunktion** des Parlaments

13 Bischoff, Friedrich/Bischoff, Michael, Parlament und Ministerialverwaltung, Rn. 14, in: Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, u. a. Berlin 1989, S. 1461.

14 Meyer, Hans, Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, Rn. 40, in: Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, u. a. Berlin 1989, S. 132.

15 Meyer, Hans, Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, Rn. 40, in: Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, u. a. Berlin 1989, S. 133.

16 Pieroth, Bodo, in: Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, München 2007, Art. 38 Rn. 25a.

17 Hessischer Staatsgerichtshof, NJW 1977, 2065 (2068).

18 Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Auflage, München 1984, S. 1055.

gegenüber der Regierung, da diese eine Kontrolle über sich selbst und damit ein Widerspruch in sich selbst wäre.¹⁹

Diese Ansicht hat **keine Auswirkung auf die deutsche Staatspraxis**, die der herrschenden Meinung folgt. Folglich sind die Regierungsmitglieder **mehrheitlich Mitglieder im Deutschen Bundestag**. Der Bundesregierung gehören in der laufenden 16. Wahlperiode nur fünf Minister ohne Bundestagsmandat an.²⁰ Durch diese **Doppelfunktion** ergeben sich **zahlreiche und intensive Kontakte** zwischen Bundestagsmitgliedern und Staatsbediensteten.

Über die Doppelmitgliedschaft Bundestag/Bundesregierung hinaus sind jedoch nach Art. 137 GG Abgeordnetenmandat und Amt in der Verwaltung miteinander **unvereinbar**. Diese Regelung soll die organisatorische Gewaltenteilung gegen Gefahren absichern, die durch ein Zusammentreffen von Verwaltungsamt und Abgeordnetenmandat entstehen können.²¹

2.3. Politische Beamte

Die politische Leitung eines Ministeriums besteht aus dem Minister, dem Parlamentarischen Staatssekretär, den beamteten Staatssekretären und den Abteilungsleitern.²² Beamtete Staatssekretäre und Abteilungsleiter pflegen insbesondere dann eigene **intensive Kontakte** zu Abgeordneten aufzunehmen, wenn Vorgänge aus ihren Abteilungen im Parlament anstehen.²³ Sie können als sogenannte **politische Beamte** gemäß § 36 Abs. 1 Bundesbeamtengesetz ohne **Angabe von Gründen** durch den Bundespräsidenten in den einstweiligen **Ruhestand** versetzt werden. Parlamentarische Staatssekretäre können gemäß § 4 Abs. 1 ParlStG jederzeit entlassen werden.

3. Informelle Kontakte

Die Abgeordneten und die in Ministerien und Behörden tätigen Mitarbeiter begegnen sich im privaten und politischen Alltag bei vielen Gelegenheiten, z. B. bei der Teilnahme an **Konferenzen, Empfängen** und anderen Veranstaltungen. Besondere

19 Meyer, Hans, Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, Rn. 33, in: Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, u. a. Berlin 1989.

20 Kürschners Volkshandbuch, Deutscher Bundestag, 106. Auflage, Stand: 7. Juli 2007, S. 306.

21 Pieroth, Bodo, in: Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, München 2007, Art. 137 Rn. 1.

22 Bischoff, Friedrich / Bischoff, Michael, Parlament und Ministerialverwaltung, Rn. 13, in: Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, u. a. Berlin 1989, S. 1460.

23 Bischoff, Friedrich / Bischoff, Michael, Parlament und Ministerialverwaltung, Rn. 17, in: Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, u. a. Berlin 1989, S. 1461.

Regelungen über die Kontakte sind in diesen Bereichen **nicht** vorhanden. Ferner gehören Mitarbeiter der Ministerien oftmals **politischen Parteien** an und begegnen in den dortigen Gremien und Veranstaltungen Abgeordneten.

Zwischen den **Mitgliedern des Bundestages** und den in **Ministerien und Behörden tätigen Mitarbeitern** dürften im Übrigen mitunter enge Arbeitsverbindungen bestehen. Es wird von Fällen berichtet, in denen der Regierungsentwurf eines Gesetzes einerseits und der Ausschussbericht andererseits, oder die Große Anfrage einer Fraktion und die Antwort der Regierung sowie der Debattenbeitrag aus der Fraktion ein und derselbe Referent eines Ressorts geschrieben hat.²⁴

4. Laufende Vorhaben

Für Phasen der Entwicklung neuer Politikgrundsätze oder Fertigung von Gesetzentwürfen gelten keine besonderen Regelungen, es liegt jedoch nahe, dass die Bundesregierung Fragen zu diesen Bereichen oftmals nur eingeschränkt bzw. vorläufig beantwortet.

████████████████████

████████████████████

24 Melzer, Michael, Vorbereitung und Gestaltung der Ausschussarbeit durch die Fraktionen, Rn. 32, in: Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, u. a. Berlin 1989, S. 1141.