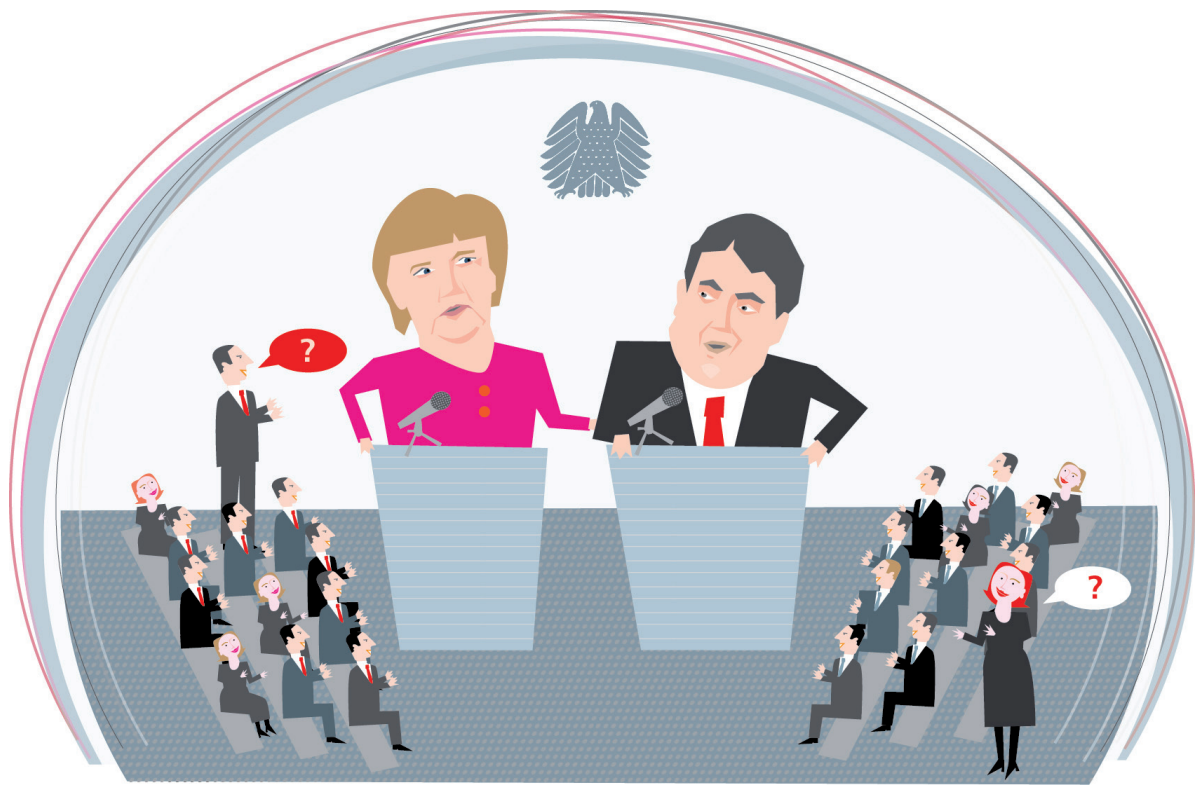


EINWURF

ZUKUNFT DER DEMOKRATIE 4 | 2014



Bürger beteiligen! Ein alternatives Modell der Regierungsbefragung im Bundestag

Autoren



Dr. Dominik Hierlemann
dominik.hierlemann
@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81105



PD Dr. Ulrich Sieberer
Ulrich.Sieberer@uni-konstanz.de
Tel. +49 7531 88 5659

Bundestagsdebatten werden von den Deutschen immer weniger wahrgenommen. Medien berichten nur begrenzt. Neue Debatten- und Frageformate können einen Beitrag leisten, den Bundestag als zentrale Arena des politischen Wettbewerbs zu stärken. Die beschlossenen Änderungen der Großen Koalition zur Befragung der Bundesregierung sind nur ein erster Schritt. Mehr Aktualität und Themenoffenheit sind nötig. Das ganze Bundeskabinett sollte Rede und Antwort stehen. Auch Bürger sollten Fragen stellen. Nicht möglich? Doch!

Quellenverweis

Die im Text erwähnten Zahlen und Umfragedaten sind der aktuellen Studie der Bertelsmann Stiftung entnommen:
Hierlemann, Sieberer (2014): Sichtbare Demokratie – Debatten und Fragestunden im Bundestag. Gütersloh. Dort finden sich auch weitere Verweise auf die relevante publizistische und wissenschaftliche Literatur.

Wer fragt, gewinnt noch lange nicht: Debatten vor leerem Haus

Der Deutsche Bundestag leidet unter einem Wahrnehmungsdefizit seiner Debatten. Seine Mitglieder nehmen ihre Aufgaben mit großem Ernst und Einsatz wahr, doch das Wahlvolk nimmt wenig Notiz davon. Nur jeder Vierte kann sich konkret an eine Bundestagsdebatte der jüngsten Zeit erinnern. Zum Vergleich: In den 1970er und 1980er Jahren waren es mehr als die Hälfte der Deutschen.

Die Berichterstattung der Medien über Bundestagsdebatten ist gering und im Vergleich zu früheren Jahren zurückgegangen. In 14 deutschen Leitmedien (acht Zeitungen bzw. Wochenzeitungen und sechs Online-Nachrichtenportale) finden sich für den Zeitraum von September 2013 bis August 2014 nur 275 Artikel über Debatten des Bundestages. Über manche DAX-Unternehmen erfahren die Bürger in Deutschland mehr als über Bundestagsdebatten. Medien in Großbritannien berichten nahezu dreimal so viel über Parlamentsdebatten wie deutsche. Nun sollte man vom Bundestag als einem Arbeitsparlament, das den größten Teil seiner Aufgaben abseits der Öffentlichkeit in Ausschüssen erledigt, nicht regelmäßig hochdramatische Diskussionen erwarten. Der Bundestag ist nicht das Britische Unterhaus. Er versteht sich nicht primär als Bühne des ständigen Wettkampfs zwischen Regierung und Opposition vor den Augen des Wahlvolks.

**GERINGE
WAHRNEHMUNG
DES BUNDESTAGS**
In jüngster Zeit haben ...

54 %

27 %

der Deutschen
eine Bundestags-
debatte in TV
oder Radio verfolgt

der Briten
die Befragung des
Premierministers
angeschaut oder
ihr zugehört

Dennoch: Die zentrale Rolle des Bundestages im politischen System und die geringe öffentliche Wahrnehmung seiner Debatten klaffen auseinander. Wenn das Parlament als zentrale Arena des politischen Wettbewerbs ausfällt oder die Bürger es nicht als solche erkennen, werden Wahlen als der wichtigste Verbindungsmechanismus zwischen Wählern und Amtsträgern in repräsentativen Demokratien beschädigt. Die geringe Sichtbarkeit des Deutschen Bundestages wird dadurch zu einem Problem für die deutsche Demokratie.

Politische Auseinandersetzungen im Bundestag sind in ihrer aktuellen Form für Medien und Öffentlichkeit offensichtlich nicht attraktiv. Wer die Rolle des Bundestages als zentrale Arena des politischen Wettbewerbs stärken möchte, muss Debatten- und Frageformate finden, die eine ernsthafte politische Auseinandersetzung ermöglichen UND für Medien wie Öffentlichkeit interessant sind.

Die neue Befragung der Bundesregierung. Ein Minimalkonsens der Großen Koalition

Als ersten Schritt bietet sich eine Reform der Befragung der Bundesregierung an. Mit den in der Geschäftsordnung des Bundestages verbrieften Fragerechten können Abgeordnete Informationen über das Regierungshandeln einfordern,

sie begleiten kritisch die Regierungsarbeit und bringen unabhängig von konkreten Gesetzgebungsverfahren Themen auf.

In der Praxis haben die Frageverfahren bisher eine entscheidende Schwäche. Es fehlt an einem spannenden Schlagabtausch zwischen Regierung und Opposition, an politischer Debattenattraktivität und nicht zuletzt an der Anwesenheit des Spitzenpersonals. Obwohl Abgeordnete jeden Mittwoch der Bundesregierung theoretisch „Fragen von aktuellem Interesse im Rahmen ihrer Verantwortung“ (Anlage 7 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages) stellen können, wird das Befragungsthema in der Praxis weitest-

„Die Neuregelung der Großen Koalition kann nur der Anfang einer umfassenderen Reform der Regierungsbefragung sein.“

gehend von der Bundesregierung vorgegeben. Meist stellen einzelne Minister oder in etwa 30 Prozent der Fälle gar „nur“ Parlamentarische Staatssekretäre ein Thema der vergangenen Kabinettsitzung vor und beantworten Detailfragen zu diesem. Das Ergebnis ist eine kleinteilige Diskussion eng umrissener Themen, ohne jede Dramatik und vor weitgehend leeren Rängen.

Die Große Koalition einigte sich daher im November 2014 auf eine Änderung des bisherigen Fragemodells. Künftig sollen alle Minister mindestens einmal im Jahre Rede und Antwort stehen. Auch die vorgesehene Öffnung des Frageinhalts auf aktuelle Themen ist positiv zu bewerten. Dennoch ist das neue Modell lediglich ein Minimalkonsens zweier völlig unterschiedlicher Ansätze: Die SPD forderte eine starke Orientierung am britischen Modell, die Union lehnte weitgehende Änderungen ab.

Das Ergebnis: Der Vorschlag bleibt auf halber Strecke stehen. Pro Befragung muss nur ein Minister anwesend sein, so dass sich die Diskussionen vorrangig auf die Zuständigkeiten eines Ressorts beschränken werden. Dies dürfte die Tendenz zu engen Detaildebatten kaum abschwächen. Lebhaftige Debatten sind nur bei manchen Ministern und Themen zu erwarten.

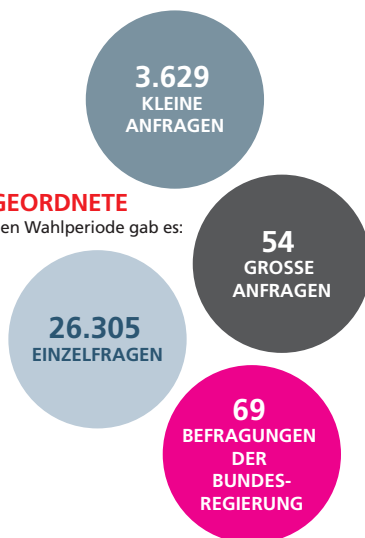
Eine hervorgehobene Rolle der Regierungsspitze, sprich Kanzlerin und Vizekanzler, ist ebenso wenig vorgesehen wie eine Lockerung der Kontrolle der Fraktionen bei der Auswahl der Fragesteller. Die Neuregelung kann nur der Anfang einer umfassenderen Reform der Regierungsbefragung sein.

Von Großbritannien lernen. Aber nicht alles übernehmen

Ein Blick ins Britische Unterhaus ist durchaus inspirierend. Dort ist die wöchentliche Befragung des Premierministers (Prime Minister's Questions) der Höhepunkt

AKTIVE ABGEORDNETE

In der vergangenen Wahlperiode gab es:





Zur Person

Gisela Stuart, geb. 1955, stammt aus Ostbayern und ist seit 1997 Labour-Abgeordnete für den Wahlkreis Birmingham-Edgbaston in Großbritannien. Sie war parlamentarische Staatssekretärin im Gesundheitsministerium und Mitglied des Europäischen Verfassungskonvents. Der EINWURF befragt sie zur britischen Parlamentskultur.



der parlamentarischen Woche und wird von der Öffentlichkeit und den Medien intensiv rezipiert. Mehr als jeder Zweite hat in Großbritannien in den vergangenen Monaten einmal die Befragung angeschaut oder ihr zugehört, wie eine aktuelle Studie der britischen Hansard Society zeigt. Dennoch ist eine direkte Übertragung dieses Formats auf Deutschland angesichts von Koalitionsregierungen und der konsensorientierteren Parlamentskultur weder aussichtsreich noch wünschenswert. Mehr noch: In Großbritannien selbst entzündet sich derzeit Kritik an der

Schablonenhaftigkeit der Fragestunde. Eine Reform der Regierungsbefragung in Deutschland sollte sich daher darauf konzentrieren, hohe öffentliche Aufmerksamkeit zu sichern, Themenvielfalt und Spontaneität zu schaffen und zugleich eine von den Bürgern gewünschte ernsthafte Debatte zu ermöglichen. Das hier präsentierte alternative Modell behält positive Aspekte des bisherigen Verfahrens bei, übernimmt spannende Gedanken des britischen Modells und bezieht auch Bürger direkt in das Fragegeschehen ein.

Kernelemente des Vorschlags sind (1) eine regelmäßige Befragung der Kanzlerin, des Vizekanzlers sowie einer Gruppe von Fachministern, (2) verschiedene Fragetypen, die auch Bürger einbeziehen, (3) die Verlängerung der Befragung der Bundesregierung auf eine Stunde und die Kürzung der anschließenden Fragestunde auf 90 Minuten, (4) strikte Zeitbegrenzungen, die eine lebhafte Auseinandersetzung ermöglichen sowie (5) die thematische Offenheit des Frageinhalts.

Ein alternatives Modell der Regierungsbefragung

Auch künftig sollte die Regierungsbefragung wöchentlich zum angestammten Termin am Mittwoch um 13 Uhr stattfinden. Sie wird jedoch auf eine Stunde verlängert, die anschließende Fragestunde um dreißig Minuten gekürzt. Entscheidende Neuerung ist, dass die Bundeskanzlerin, der Vizekanzler und einzelne Fachminister Rede und Antwort stehen müssen. Die Befragung erfolgt im sitzungswöchentlichen Wechsel und sieht wie folgt aus:

Woche 1: die Bundeskanzlerin

Woche 2: eine Gruppe von drei bis vier Ministern und Ministerinnen

Woche 3: der Vizekanzler

Woche 4: eine Gruppe von drei bis vier Ministern und Ministerinnen

Nach vier Wochen beginnt der Rhythmus von vorne. Die verschiedenen Ministerien werden in vier thematischen Gruppen zusammengefasst:

- (A) Außen- und Sicherheitspolitik (Auswärtiges Amt, Verteidigungsministerium, Entwicklungshilfeministerium),
- (B) Arbeit, Soziales und Bildung (Arbeits- und Sozialministerium, Gesundheitsministerium, Familienministerium, Bildungsministerium),
- (C) Inneres, Umwelt und Infrastruktur (Innenministerium, Justizministerium, Umweltministerium, Verkehrsministerium) sowie
- (D) Finanzen und Wirtschaft (Finanzministerium, Wirtschaftsministerium, Landwirtschaftsministerium).

Diese Gruppierung folgt inhaltlichen Oberthemen und führt gleichzeitig zur Vertretung verschiedener, meist sogar aller aktuellen Regierungsparteien in einer Ministergruppe. Bei 22 Sitzungswochen im Jahr gibt es so je sechs Befragungen von Kanzlerin und Vizekanzler und je zwei oder drei Befragungen der verschiedenen Ministergruppen.

Die Fragen an Kanzlerin und Vizekanzler können sich auf alle Themen im Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung beziehen, die Fragen an die Minister auf die Bereiche ihrer jeweiligen Ministerien. Der Inhalt der Fragen ist im Vorfeld nicht bekannt. Um einen regen Schlagabtausch zu gewährleisten, müssen die Fragen kurz gehalten sein (eine Minute), dasselbe gilt für die Antworten (drei Minuten). Jeder Fragende hat das Recht, eine kurze Nachfrage (30 Sekunden) zu stellen, die innerhalb von 90 Sekunden beantwortet wird. Ein einführender Beitrag der Bundesregierung findet nicht mehr statt.

Entscheidend für einen interessanten und lebhaften Ablauf der Fragestunde ist, wer Fragen stellen kann. Das aktuelle Verfahren hat sich nicht bewährt. Die Parlamentarier und ihre Fragen werden von den Fraktionen ausgewählt, sie sind kaum überraschend, wenig konfrontativ – gähnende Leere im Plenum ist häufig die Folge. Das hier vorgestellte Alternativmodell sieht vor, die Befragung von Kanzlerin und Vizekanzler in drei Blöcke von je 20 Minuten zu unterteilen, in welchen drei verschiedene Typen von Fragestellern zu Wort kommen. Der erste Block gehört den Oppositionsfraktionen. Der zweite Block besteht aus Fragen aus der Mitte des Bundestages. Alle Abgeordneten haben die gleiche Chance auf einen Beitrag. Im dritten Block werden online eingereichte Bürgerfragen beantwortet, die ebenfalls zufällig ausgewählt werden. Bei der Befragung der Minister entfällt dieser Block, stattdessen wird die Zeit für Fragen aus der Mitte des Bundestages auf 40 Minuten verlängert.

Konfrontation! Fragen der Opposition

Die Opposition bemängelt, gerade in Zeiten großer Koalitionen, fehlende öffentliche Profilierungsmöglichkeiten. Das Alternativmodell der Regierungsbefragung gibt ihnen dazu mehr Raum. Die Oppositionsfraktionen, die frei entscheiden können, welche Abgeordneten als Fragesteller fungieren, können Bundeskanzlerin und

Vizekanzler ohne inhaltliche Beschränkungen und Vorfestlegungen zu Themen ihrer Wahl befragen. Oppositionspolitiker könnten so aktuell brisante Themen direkt aufgreifen, die Regierungsspitze stellen und mit Nachfragen reagieren. Damit erhöht sich die Chance, dass die Themen des Tages im Bundestag und nicht nur in Talkshows, Interviews oder inszenierten Pressestatements diskutiert werden.

Absehbar ist, dass die Oppositionsführer selbst als Fragesteller antreten und sich einen direkten Schlagabtausch mit den Regierungsspitzen liefern. Bei der Befragung von Ministern ergreifen die jeweiligen Spezialisten der Oppositionsfraktionen das Wort, was gerade im Vorfeld von Wahlen zu reizvollen Auseinandersetzungen zwischen Ministern und ihren potenziellen Nachfolgern, d. h. Mitgliedern in Kompetenzteams oder Schattenministern, soweit sie dem Bundestag angehören, führen wird.

Hinterbänkler an die Front! Fragen von Abgeordneten

Die reformierte Befragung bietet eine Chance für alle Parlamentarier. Jede und jeder Abgeordnete kann Fragen zu einem beliebigen Thema im Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung bzw. der einzelnen Ministerien stellen. Alle Abgeordneten, die eine Frage äußern möchten, melden ihr Interesse vor Beginn der Befragung beim Sitzungspräsidenten an. Per Zufallsprinzip wird ermittelt, wer tatsächlich zu Wort kommt. Die Frage kann nur gestellt werden, wenn der oder die Fragende im Plenum anwesend ist. Damit haben Fraktionen mit vielen Frageinteressenten und hoher Anwesenheit größere Chancen, mit Fragen aufzufallen. Dieses Verfahren gibt sowohl einzelnen Abgeordneten als auch den Fraktionen als Ganzes Anreize, bei der Regierungsbefragung präsent zu sein – statt monotonen Fragen und Antworten im leeren Plenum also ein volles, oder zumindest volleres Hohes Haus, Spontaneität und Schlagabtausch.

Auch Abgeordnete, die inhaltlich von der Mehrheitsmeinung ihrer Fraktionen abweichen, bekommen ein Instrument, ihre Bedenken im Plenum zu thematisieren, da die Auswahl von Fragen nicht von den Fraktionsführungen kontrolliert wird. Die Themenpalette im Plenum wird bunter. Wähler bekommen eher einen Eindruck von der Meinungsvielfalt innerhalb der Parteien. Damit könnte dieses Modell gleichzeitig als Testlauf dienen, wie sich die interne Heterogenität von Fraktionen im Bundestag im Rahmen einer grundlegenderen Reform der Debattenordnung darstellen ließe, wie sie im Kontext der Diskussion um die „Euro-Rebellen“ wiederholt und bislang erfolglos gefordert wurde.

Offenheit! Fragen von Bürgern

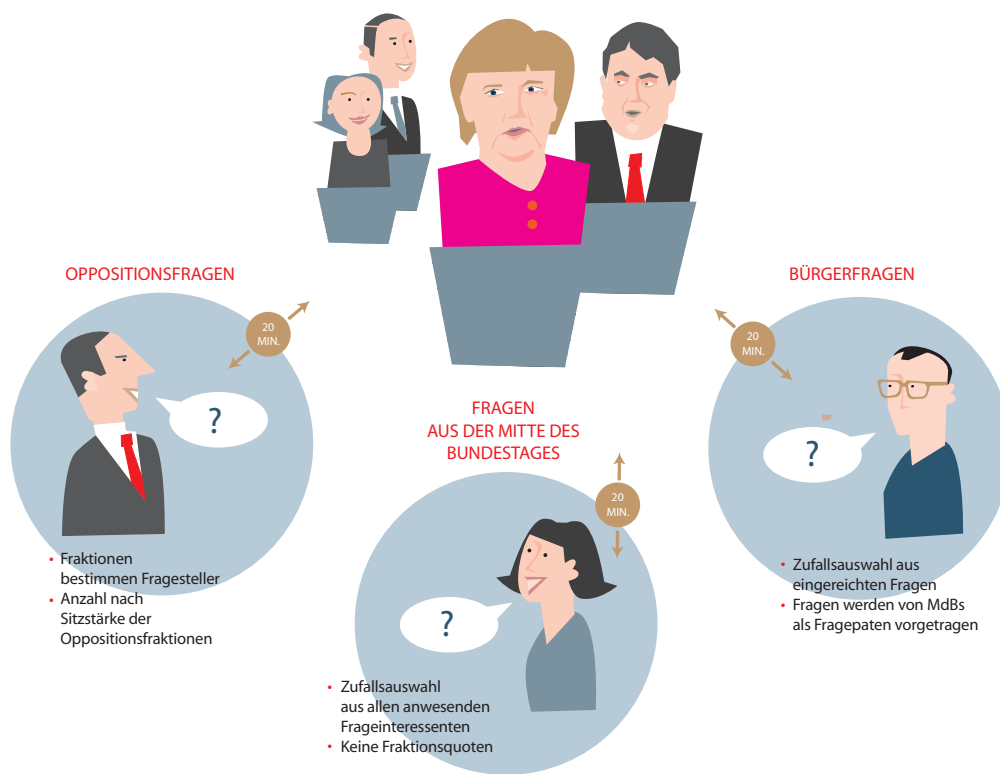
Traditionell sind Fragen im Parlament allein den Abgeordneten vorbehalten. Gleichzeitig werden immer wieder Forderungen nach größerer Offenheit des Parlaments und einer direkteren Einbeziehung der Bürger laut.

ALTERNATIVMODELL DER REGIERUNGSBEFRAGUNG

BUNDESKANZLERIN – MINISTERGRUPPEN

VICEKANZLER – MINISTERGRUPPEN

wöchentlicher Wechsel der Befragten



Das Alternativmodell der Regierungsbefragung gibt Bürgern die Möglichkeit, Fragen an Kanzlerin und Vizekanzler zu stellen, die dann im Bundestagsplenum beantwortet und diskutiert werden. Auf der Website des Bundestages wird dafür eine Online-Plattform installiert, über die alle in Deutschland gemeldeten Personen sowie im Ausland lebende deutsche Staatsbürger unter Angabe ihrer Identität und ihres Wohnorts pro Monat je eine Frage an Kanzlerin und Vizekanzler einreichen können. Alternativ ist auch eine postalische Einreichung beim Bundestag möglich. Der Umfang der Frage ist auf maximal 100 Worte beschränkt, die Frage muss sich auf den Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung beziehen. Aus allen eingereichten Fragen werden am Tag vor der Regierungsbefragung per Zufallsprinzip zwanzig Fragen gezogen und vom Parlamentssekretariat auf ihre Zulässigkeit den oben genannten Kriterien gemäß geprüft.

Da Bürger selbst im Bundestag kein Rederecht haben, fungieren Abgeordnete als „Fragepaten“. Grundsätzlich ist dies der oder die direkt gewählte Abgeordnete aus dem Wahlkreis des Fragestellers. Ist dieser nicht verfügbar, fungiert ein über die Landesliste gewählter Abgeordneter als Fragenpate, wenn dieser im Wahlkreis des Fragestellers als Direktkandidat angetreten ist. Der Fragepate verliert die Bürgerfrage und kann nach der Antwort der Kanzlerin bzw. des Vizekanzlers im Sinne des Fragestellers eine Nachfrage von maximal 30 Sekunden stellen. Durch die Rolle als Fragepate wird die von fast allen Bürgern geforderte enge Bindung der Abgeordneten mit „ihren“ Wahlkreisen verstärkt.

Weiterführende Literatur:

Hansard Society (2014):
Tuned in or Turned off?
Public attitudes to Prime
Minister's Questions.
London.

Russo, Wiberg (2010):
Parliamentary Questioning
in 17 European Parliaments:
Some Steps towards
Comparison. *Journal of
Legislative Studies*.
16 (2). 215–232.

Salmond, Rob (2014):
Parliamentary Question
Times: How Legislative
Accountability Mechanisms
Affect Mass Political
Engagement. *Journal
of Legislative Studies*,
Online First, DOI: 10.1080/
13572334.2014.895121.

Ismayr, Wolfgang (2012):
Der Deutsche Bundestag.
3. Auflage, Wiesbaden.

Positive Folgen des Alternativmodells

Das alternative Modell der Regierungsbefragung hätte drei positive Folgen. Erstens kommt es regelmäßig zu einer offenen, spontanen und für die Öffentlichkeit sowie die Medien interessanten Auseinandersetzung über aktuelle Themen zwischen Regierungsspitze und Opposition. Kanzlerin, Vizekanzler und die verschiedenen Fachminister müssen sich – ihnen im Vorfeld nicht bekannten – Fragen stellen, ihre Arbeit verteidigen und auf Kritik direkt antworten. Dadurch bekommen die Wähler einen unverfälschten Eindruck des politischen Spitzenpersonals und dessen Fähigkeit, sich argumentativ zu behaupten.

Zweitens eröffnet dieses Modell einfachen Abgeordneten neue Möglichkeiten, mit der Regierungsspitze zu interagieren und dabei Bürgeranliegen sowie von der Fraktionslinie abweichende Positionen zu thematisieren. Auch wenn kaum zu erwarten ist, dass Parlamentarier dies ständig zur Kritik ihrer Fraktionsführungen nutzen, sollte die Bandbreite der im Bundestag artikulierten Meinungen doch bunter und für die Meinungsvielfalt innerhalb der Fraktionen repräsentativer werden. Dadurch gewinnen Bürger eine realistischere Einschätzung dieser Vielfalt und der zugrundeliegenden Argumente und Auseinandersetzungen.

Drittens gibt das Instrument auch Bürgern erstmals die Möglichkeit, ihre Fragen an das politische Spitzenpersonal direkt zu stellen. Das Modell bricht eine traditionelle Grenze zwischen Parlament und Bürgern auf. Das politische System unternimmt konkrete Schritte zu einer größeren Offenheit gegenüber Bürgeranliegen, demonstriert Reformwillen und Reformfähigkeit und zeigt den Bürgern, dass ihre Anliegen gehört und ernst genommen werden.

Autoren:

Dr. Dominik Hierlemann ist Senior Project Manager im Programm „Zukunft der Demokratie“ bei der Bertelsmann Stiftung.

PD Dr. Ulrich Sieberer leitet die Arbeitsgruppe Vergleichende Parlamentsforschung am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft und ist Fellow im Zukunftskolleg der Universität Konstanz.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung · Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh · www.bertelsmann-stiftung.de

Prof. Dr. Robert Vehrkamp
robert.vehrkamp@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81526

Redaktion: Christina Tillmann, Dr. Dominik Hierlemann

Redaktionsassistentin und Anfragen:
gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81105
Dezember 2014 | ISSN: 2197-5256

EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung

Der EINWURF ist ein Policy Brief des Programms „Zukunft der Demokratie“ der Bertelsmann Stiftung. Er beschäftigt sich mit aktuellen Themen und Herausforderungen einer Demokratie. Schwerpunkte sind Fragen der politischen Teilhabe, der Zukunft von Parteien und Parlamenten, der Nachhaltigkeit demokratischer Politik sowie neue Formen der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung. Der EINWURF erscheint unregelmäßig in 6-8 Ausgaben pro Jahr.