

Dr. Halina Wawzyniak, 30. November 2022

Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Sitzung am 1. Dezember 2022

1. Attraktivere, transparentere und unter Nutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung effektivere Gestaltung der Parlamentsarbeit

1. Welche konkreten Möglichkeiten bestehen, die Digitalisierung zu nutzen, um die Parlamentsarbeit effektiver und familienfreundlicher zu gestalten? Inwieweit müssten Themen wie IT-Sicherheit hier mitgedacht werden.

In der Hochzeit der Corona-Pandemie war es über eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages möglich, digital an Ausschusssitzungen teilzunehmen.¹ Soweit ersichtlich ist der § 126a GO BT noch in Kraft, so dass von der Möglichkeit der digitalen Beteiligung zumindest in Ausschusssitzungen sowie der in Abs. 3 genannten Möglichkeit der elektronischen Abstimmung Gebrauch gemacht werden könnte.

Dem Bundestag obliegt die Geschäftsordnungshoheit, so dass er frei ist die Sitzungstermine und die Arbeit so effektiv zu gestalten, wie es im angemessen erscheint. Das Selbstversammlungsrecht gehört zur Parlamentsautonomie, die aus der Volkssouveränität folgt.² Verfassungsrechtlich ist er an die Vorschrift des Art. 39 Abs. 3 S. 3 GG und Art. 42 GG gebunden. Konkrete Vorschläge zur effektiveren und familienfreundlicheren Gestaltung müssen sich an dieser Vorschrift messen lassen.

Die Möglichkeiten der Digitalisierung müssen sicherstellen, dass die Verhandlungen des Parlaments öffentlich sind. Das Öffentlichkeitsprinzip ist eine notwendige Funktionsvoraussetzung für eine repräsentative Demokratie³. Nach herrschender Meinung bezieht sich dies auf das Plenum und nicht die Ausschüsse. Ohne IT-Sicherheit wird es -wie auch bei Frage 2- keine Implementierung geben können.

¹ vgl. Kersten/Rixen, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 3. Auflage 2022

² vgl. Morlok in Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Art. 39. Rdn. 29

³ BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, Art. 42, Rdn. 1

2. Inwiefern könnten für namentliche Abstimmungen im Plenum elektronische Abstimmungssysteme vorgesehen werden?

Elektronische Abstimmungen müssten sich dem Grunde nach an dem [Urteil des BVerfG zu Wahlcomputern](#) messen lassen. Allerdings gibt es für Abstimmungen und Wahlen im Bundestag Besonderheiten zu beachten.

Es ist nämlich zu beachten, dass im Hinblick auf Sachentscheidungen um dem Transparenzgebot zu genügen, die inhaltlichen Voten der Abgeordneten nicht der Öffentlichkeit vorenthalten werden dürfen.⁴ Soweit nach der Geschäftsordnung des Bundestages als zulässig angesehen werden, muss eine elektronische Abstimmung wiederum dies ebenfalls gewährleisten.

Als Folgeproblem einer digitalen Abstimmung könnte allerdings der Fall auftreten, dass erkennbar bei der Abstimmung der Bundestag nicht beschlussfähig war. Es wäre insoweit zu überlegen, ob bei Einführung eines elektronischen Abstimmungssystems mindestens im Hinblick auf die Abstimmung über Gesetze dem Grunde nach, die [Beschlussempfehlung der Enquete Verfassungsreform](#) (S. 85) aufgegriffen wird, dass der/die Präsident*in zu Beginn der Schlussabstimmung über Gesetze die Beschlussfähigkeit von Amts wegen feststellt. Dies könnte in der Form geschehen, dass bei einer Teilnahme von weniger Abgeordneten als für die Beschlussfähigkeit in der Geschäftsordnung des Bundestages vorgesehen, das Gesetz von Amts wegen als nicht beschlossen angesehen wird.

3. Können Regelungen wie etwa die Einführung eines „legislativen Fußabdrucks“ die Transparenz von Gesetzgebungsverfahren erhöhen?

Ein legislativer Fußabdruck wird in unterschiedlichen Ländern bereits praktiziert, wie sich aus einer [Ausarbeitung des WD des Bundestages](#) ergibt.

Die Frage der Zulässigkeit oder auch der Grenzen eines legislativen Fußabdrucks setzt zunächst aber eine klare Begriffsdefinition voraus. Es kann beispielsweise unter legislativem Fußabdruck verstanden werden, dass bei der Einreichung von Gesetzen oder Beschlüssen transparent gemacht werden muss, wer an der Erarbeitung jenseits der Bundesregierung, des Bundesrates und der Abgeordneten beteiligt war.⁵ Dies kann erweitert werden, dass im Hinblick auf Beschlussempfehlungen in diesen ebenfalls enthalten sein muss, wer an der Beschlussempfehlung beteiligt gewesen ist. Andere Definitionen gehen davon aus, der legislative Fußabdruck eine Auflistung aller

⁴ vgl. BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, Art. 42, Rdn. 7

⁵ so auch der Wissenschaftliche Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, S. 4 (https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/Gutachten_WD/18._Wahlperiode/2021_06_30_-_Gruene-_52-1731.pdf)

Lobbyisten*innen, Interessenvertreter*innen oder sonstiger Beteiligter im Gesetzgebungsprozess beinhalten ebenso beinhalten muss, wie die mit dem Gesetzgebungsvorgang verbundenen Kontakte der Abgeordneten.

In [Thüringen gibt es bereits ein Beteiligtransparenzdokumentationsgesetz](#). Aus dem [entsprechenden Register](#) wiederum ergibt sich bei [Stichproben](#), dass die eingebrachten Beiträge angezeigt, für die inhaltliche Veröffentlichung aber eine Zustimmung einzuholen ist.

Soweit eine Auflistung im Gesetzesentwurf und bei der Beschlussempfehlung gemeint ist, sind verfassungsrechtliche Bedenken nicht ersichtlich.

Problematischer könnte dies im Hinblick auf die Kontakte einzelner Abgeordneter sein. Insoweit könnte ein Widerspruch zu Art. 47 GG vorliegen. Art. 47 GG enthält ein Zeugnisverweigerungsrecht für Abgeordnete. Dieses soll das Vertrauensverhältnis schützen und einen unbehinderten Informationsaustausch ermöglichen⁶.

Schlussendlich muss im Hinblick auf eine Einführung eines legislativen Fußabdrucks geklärt werden, was die Rechtsfolge bei Verstößen sein soll.

4. Sollte dem teilweise zunehmenden Zeitdruck in Gesetzgebungsverfahren begegnet und eine „Entschleunigung“ erreicht werden? Wie wäre dies möglich?

Ohne das konkrete Vorschläge unterbreitet werden, ist eine verfassungsrechtliche Bewertung nicht möglich.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist darauf hinzuweisen, dass der Art. 76 GG Vorgaben hinsichtlich des Gesetzgebungsverfahrens macht, die einzuhalten sind.

5. Welche Möglichkeiten gibt es, den derzeit stark ausgefüllten Tagesordnungen der Plenarsitzungen zu begegnen? Welche Instrumente nutzen hierzu die Landtage?

Diese Frage fällt in die Geschäftsordnungshoheit des Bundestages.

Grundsätzlich ist dabei zu beachten, dass das in Art. 20 GG (Demokratieprinzip) Recht auf Opposition durch die Instrumente nicht beschnitten wird. Der Opposition kommt im parlamentarischen Regierungssystem eine besondere Bedeutung zu. „*Nur eine adäquate Berücksichtigung und Partizipation der Opposition durch die Schaffung subjektiver paritätischer Rechte verwirklicht den hinter der Demokratie stehenden Gedanken*

⁶ Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 47, Rdn. 1

einer vom gesamten Volk ausgehenden Staatsgewalt, die nicht auf die Mehrheit und somit auf eine einseitige Herrschaft dieser beschränkt ist.“⁷

6. Sollte der Umgang mit externem Sachverstand innerhalb des parlamentarischen Beratungsverfahrens verbessert werden?

Aus hiesiger Sicht wäre darüber nachzudenken, ob nach Sachverständigenanhörungen eine abschließende Lesung von Gesetzen erst nach Vorlage des jeweiligen Anhörungsprotokolls zulässig sein sollte. Dies hätte den Vorteil, dass eine Bezugnahme auf die Sachverständigen in den Beschlussempfehlungen oder Plenarreden nachvollziehbar wäre. Auch einheitliche Verfahrensregeln zum Ablauf von Anhörungen mit Sachverständigen in den Ausschüssen könnten zur Verbesserung beitragen.

2. Stärkere Einbeziehung der Anregungen von Bürgerinnen und Bürgern

1. Welche Argumente sprechen dafür und dagegen, Petitionen nach Artikel 17 GG im Plenum des Bundestages einen größeren Raum zu geben?

Bei Art. 17 GG handelt es sich um ein Grundrecht. Dieses Grundrecht umfasst aber nicht die Behandlung einer Petition oder einer von einer bestimmten Anzahl von Personen mitgezeichneten Petition im Plenum des Bundestages. Der Art. 45c GG verweist zur Behandlung von Petitionen auf den dazu einzurichtenden Petitionsausschuss. Insoweit bleibt es dem Parlament überlassen, im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie Verfahrensregeln zu finden.

2. Im Laufe des nächsten Jahres soll die Umsetzung der ersten Bürgerräte erfolgen. Wie sollten diese ausgestaltet sein, damit sie die Parlamentsarbeit sinnvoll ergänzen? Inwiefern sollte der Bundestag evaluieren, wie die Ergebnisse von Bürgerräten bei der Parlamentsarbeit berücksichtigt werden und wie könnte eine solche Evaluierung ggf. ausgestaltet sein? Was spricht dafür und was dagegen, diese Beteiligungsform zu institutionalisieren und zu formalisieren?

Verfassungsrechtlich kann hier allein der Hinweis gegeben werden, dass die Beschlüsse und/oder Vorschläge von Bürger*innenräten wegen Art. 38 GG nicht zwingend sein können, sondern das Letztentscheidungsrecht bei den Abgeordneten verbleiben muss.

⁷ Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 42, Rdn. 111

Als Vorteil von Bürger*innenräten könnte sich erweisen, dass durch das Prinzip der Auslosung der Teilnehmenden ein Querschnitt der Bevölkerung abbildet und -bei entsprechenden Rahmenbedingungen- die Teilnahme am Willensbildungsprozess nicht bei denjenigen Personen verbleibt, die über ausreichend Zeit und finanzielle Mittel für dieses Engagement verfügen.

3. Welche anderen Möglichkeiten zur (breiteren) Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, wie etwa digitale Gesetzgebungsportale, institutionalisierte Town Hall-Formate oder Bürgerbefragungen gibt es? Sind diese geeignet, die Arbeit des Bundestages bürgernäher zu gestalten und die Akzeptanz zu erhöhen?

Im Rahmen der Enquete „Internet und digitale Gesellschaft“ der 17. Wahlperiode gab es die Möglichkeit für Bürger*innen konkrete Vorschläge zu unterbreiten, die dann von der Kommission behandelt und abgestimmt wurden. Im [Schlussbericht der Enquete](#) wird auf S. 9 konstatiert: „Die Zahl der Teilnehmenden stieg bis zum Ende der Enquete auf mehr als 3 250 und blieb damit insgesamt hinter den Erwartungen zurück. Die Zahl der Besucher lag bei etwa 30 000. Die Anzahl der Aktionen, also der Bewertungen, Textbearbeitungen etc., betrug rund 80 000. Bei den Abstimmungen lagen die Beteiligungszahlen oft im ein- oder zweistelligen Bereich.“ Zum Teil gab es wortgenaue Übernahmen aus der Online-Beteiligung in die Berichte (vgl. S. 11).

Schlussfolgernd aus diesen Erfahrungen wäre es denkbar, eine Beteiligung der Bürger*innen z.B. mit der Möglichkeit konkreter Änderungsvorschläge an Gesetzen zu unterbreiten, über digitale Formate denkbar. Hinsichtlich der Berücksichtigung der Vorschläge z.B. bei Beschlussempfehlungen wäre es empfehlenswert allgemeine Verfahrensregeln aufzustellen und z.B. Mindestbeteiligungsquoten festzusetzen.

3. Stärkere Wahrnehmung parlamentarischer Rechte, auch im Hinblick auf internationale Entscheidungsprozesse

1. Auf welche Art und Weise könnte die Wahrnehmung parlamentarischer Rechte gestärkt werden? Wäre es sinnvoller die rechtlichen Grundlagen zu ändern oder die tatsächliche Praxis anzupassen?

Unter Berücksichtigung der bereits genannten Prämissen unterfällt es der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments eine Stärkung der parlamentarischen Rechte vorzunehmen.

Ein wichtiger Punkt liegt bei den Parteien, die Koalitionsverträge abschließen. In diesen wird grundsätzlich vereinbart, dass die Koalitionspartner im Parlament und in den Ausschüssen gemeinsam abstimmen. Dies schadet der Lebendigkeit des Parlaments

und vor allem der Offenheit für fachliche Argumente. Es wäre insoweit überlegenswert, diese Art von Koalitionsverträgen durch Koalitionsverträge zu ersetzen, in denen die Koalitionspartner sich auf die Verabschiedung eines Haushaltes und von 5-10 gemeinsamen Projekten verständigen. Darüberhinausgehende Anliegen müssen im Parlament eine Mehrheit finden, ohne dass die Koalitionsabgeordneten den Zwängen bisheriger Koalitionsverträge im Hinblick auf Abstimmungen in Ausschüssen und im Plenum unterliegen. Dies würde dem Grundgedanken des Art. 38 GG entsprechen.

2. Sollte das parlamentarische Fragerecht effektiver ausgestaltet werden? Wäre bei der Ausübung des parlamentarischen Fragerechts eine Selbstbeschränkung des Parlaments sinnvoll, um dessen Effektivität zu erhöhen?

Eine Beschränkung des Fragerechts kann die Gefahr mit sich bringen, dass dadurch Oppositionsrechte beschränkt werden. Dies wäre mit dem Recht auf Opposition kaum vereinbar.

Das [Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung aus dem März 2022](#) grundlegend entschieden, dass Einschränkungen der Mitwirkungsbefugnisse von Abgeordneten dem Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter dienen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen müssen. Zwar wird in dieser Entscheidung die Funktionsfähigkeit des Parlaments als ein gleichwertiges Rechtsgut von Verfassungsrang anerkannt, welches grundsätzlich geeignet ist, Einschränkungen der Beteiligungsmöglichkeit von Abgeordneten zu rechtfertigen, allerdings betrifft das Fragerecht eher die Exekutive und nicht die Legislative.