

Staatssekretär a.D.
Prof. Dr. Horst Risse,
Humboldt-Universität zu Berlin,
vorm. Direktor beim
Deutschen Bundestag

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung,
Immunität und Geschäftsordnung
Ausschussdrucksache
20 - G - 18
23. November 2022

Berlin, den 23.11.2022

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Thema: „Änderung der GO-BT“

Freitag, 25. November 2022, 9:00 – 11:00 Uhr

I. Vorbemerkung

Da der Ausschuss einen Fragenkatalog nicht beschlossen hat, lege ich meiner Stellungnahme die Änderungsvorschläge des Antrags der Koalitionsfraktionen auf BT-Drs. 20/4331 zugrunde. Die nachfolgend aufgeführten Nummerierungen beziehen sich auf diesen Antrag, wenn nichts anderes vermerkt ist. Auf weitere einschlägige, mir bekannte Anträge zu Einzelbestimmungen gehe ich im Zusammenhang mit dem Koalitionsantrag ein.

Der Antrag der Unionsfraktion auf Drs. 20/4587 zielt auf eine umfassende Überarbeitung der Geschäftsordnung, wofür 42 Jahre nach dem In-Kraft-treten der geltenden GO gewiss Anlass besteht. Auch die Koalitionsfraktionen streben ausweislich der Vorbemerkung der Begründung eine umfassende Reform an. Einzelne Elemente vorzuziehen bietet zwar den Vorteil, diese Punkte sofort anzugehen, ist für eine Gesamtlösung „aus einem Guss“ aber weniger zweckmäßig. Schon hier sei angeregt, bei der Erarbeitung eines umfassende Reformvorschlags auch auf den Sachverstand und die praktische Erfahrung der Bundestagsverwaltung (Unterabteilung PD) zurückzugreifen.

II. Im Einzelnen

Zum Antrag der AfD-Fraktion auf Drs. 20/4568 (§§ 20, 60)

Grundsätzlich wäre es von Vorteil, wenn Überschneidungen von Plenar- und Ausschusssitzungen ganz vermieden werden könnten. Dass dem praktische Bedürfnisse und Zeitknappheit entgegenstehen, ist aber offenkundig. Darüber

hinaus ist der Parlamentsbetrieb hochgradig arbeitsteilig organisiert. Von der Aufnahme einer solchen Bestimmung ist daher eher abzuraten.

Zu Nr. 1 (§ 60 Abs. 4 -neu-) und Antrag der CDU/CSU- Fraktion auf Drs. 4587, Nr. II 29

Die Regelung erscheint sinnvoll und angemessen. Der Begründung zufolge soll es — nach meiner Einschätzung richtigerweise — keinen Anspruch einzelner Ausschussmitglieder auf hybride oder virtuelle Sitzungsdurchführung geben. Es ist jedoch gleichwohl wahrscheinlich, dass versucht werden wird, solche Ansprüche geltend zu machen. Es wäre daher zweckmäßig, sie auch im Text der Bestimmung (etwa als neuen Satz 3) auszuschließen.

Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE auf Drs. 20/1735 (§ 62) und zum Antrag der CDU/CSU- Fraktion auf Drs. 20/4587, Nr. II 28

Beide Anträge zielen auf eine sinnvolle Stärkung des Initiativrechts. Wenn dieses das Recht des Initianten beinhaltet, dass der Bundestag sich mit der Initiative befasst und in angemessener Frist Beschluss fasst, ist es konsequent, dafür einen — großzügig zu bemessenden — Zeitraum zu bestimmen. Die vorgeschlagenen 25 Sitzungswochen entsprechen immerhin mehr als einem Kalenderjahr.

Zu Nr. 2 (§ 63 Abs. 3 -neu-)

Sinnvolle Systematisierung.

Zu Nr. 3 (§ 66 Abs. 2), auch Nr. 6 (§ 69a)

Sinnvolle Systematisierung und Konzentration der Regelungen zu dem Kommunalen Spitzenverbänden.

Zu Nr. 4 (§ 67)

Sinnvolle Folgeregelung zu § 60.

Zu Nr. 5 (§ 69) zum Antrag der Fraktion DIE LINKE auf Drs. 20/286 und zum Antrag der CDU/CSU- Fraktion auf Drs. 20/4587, Nr. II 22

Anderes als es die Vorbemerkung der Antragsbegründung (S. 5, 2. Abs.) nahelegt, fällt die vorgesehene Regelung zur Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen eher zurückhaltend aus. Gegenüber dem bisherigen Zustand ändert sich eigentlich nur, dass nunmehr ein Ausschussbeschluss über die grundsätzliche Öffentlichkeit und

die Öffentlichkeit ganzer Sitzungen möglich wird, nicht mehr nur über einzelne Verhandlungsgegenstände. In welchem Umfang die einzelnen Ausschüsse von der neuen Möglichkeit Gebrauch machen werden, wird sich weisen.

Gleichwohl wird die neue Regelung Erwartungen wecken, die ein Festhalten an nichtöffentlichen Sitzungen durch einen erhöhten Begründungsdruck erschweren wird. Deshalb ist eine grundsätzliche Stellungnahme zur Sinnhaftigkeit öffentlicher Ausschusssitzungen angezeigt.

Aufgabe der Ausschüsse ist die Vorbereitung der Verhandlungen des Bundestages (§ 54 Abs. 1). Ihr Zweck ist also die Deliberation, nicht der öffentliche Vortrag von Standpunkten. Sie sind das einzige Forum, in dem fraktionsübergreifend, die Plenarentscheidung vorbereitend, in der Sache debattiert werden kann.

Dass diese Funktion gestärkt wird, wenn die dortigen Debatten öffentlich ausgetragen werden, ist nicht zu erwarten. Im Gegenteil, Kompromissfindungen, auch das Eingehen auf alternative Lösungsansätze, werden schwerer, wenn sie mit der öffentlich wahrgenommenen Aufgabe oder Relativierung ursprünglich eingenommener Standpunkte einhergehen.

Diesem Nachteil steht der (beabsichtigte) Gewinn an Transparenz in Wahrheit als Vorteil nicht gegenüber. Denn im besten Fall nimmt die öffentliche Ausschusssitzung die ohnehin öffentliche Plenarsitzung vorweg. Der Bundestag hat dann zwei Sitzungsformate, in denen im Wesentlichen dasselbe geleistet wird, und keines mehr, das den Charakter eines geschützten Beratungs- und Reflexionsraum hat. Der Gedanke grundsätzlich öffentlicher Ausschusssitzungen verkennt mithin das Verhältnis von Plenum und Ausschüssen und die Funktion der letzteren.

Auf drei mutmaßliche Nebenfolge soll hingewiesen werden:

- Als trivialen, aber praktisch bedeutsamen Nebenaspekt gilt es zu bedenken, dass die Ausschusssitzungssäle des Bundestages schon jetzt ihre Kapazitätsgrenze erreicht haben. Die Raumverhältnisse werden in vielen, wahrscheinlich sogar den meisten Fällen Zuhörern kaum Platz bieten. Die durch die Neuregelung geschaffene Erwartungshaltung wird voraussichtlich vielfach enttäuscht werden. Wenn die grundsätzliche Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen trotz der gegen sie sprechenden Gründe angestrebt wird, wäre es daher sinnvoll, sie nur durch die ohnehin vorgesehene Internetübertragung ohne physische Anwesenheit von Zuhörerinnen und Zuhörern herzustellen. Den Bedürfnissen der meisten Interessierten dürfte das auch genügen. Auch die Internetübertragungen (in Echtzeit) werden einen erheblichen Ausbau der vorhandenen Kapazitäten erfordern. Das ist aber viel leichter realisierbar als die Schaffung öffentlichkeitsgeeigneter Ausschusssäle in ausreichender Zahl.

- Die Öffentlichkeit nur durch Internetübertragungen herzustellen hätte noch einen weiteren Vorteil: Wenn auch der physische Zugang ermöglicht wird, müsste Interessierten der Zutritt zu den Gebäuden gestattet werden. Es wird tatsächlich

kaum zu vermeiden sein, dass sich Einzelne dann faktisch frei in den Kernliegenschaften bewegen können. Damit entsteht ein nicht zu unterschätzendes Sicherheitsproblem. Natürlich ist nicht zu erwarten, dass es dauernd zu Störungen oder gar Gefahrenlagen kommt. Aber auch Einzelfälle könnten gravierende Folgen haben.

- Durch die Videoaufzeichnungen öffentlicher Ausschusssitzungen wird neues Material entstehen, dass zur öffentlichkeitswirksamen Präsentation der Standpunkte einzelner Abgeordneter genutzt werden kann. Zuspitzung und Schlagabtausch werden dann die Beratungsatmosphäre (mindestens teilweise) prägen. In die öffentliche Plenarsitzung gehören sie, in die Ausschusssitzungen nicht.

Insgesamt rate ich also von der grundsätzlichen Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen ab. Sollten sie gleichwohl zur Regel werden, sollte die Öffentlichkeit nicht durch die physische Zulassung von Zuhörerinnen und Zuhörern, sondern nur durch die Übertragung der Sitzungen im Internet hergestellt werden.

Zu Nr. 6 (§ 69a) und Antrag der CDU/CSU- Fraktion auf Drs. 4587, Nr. II 22

Die Aufgabe der erweiterten öffentlichen Ausschussberatungen in ihrer gegenwärtigen Form ist unabhängig von der Einführung grundsätzlich öffentlicher Ausschusssitzungen kein Verlust. Der geltende § 69a ist in der Praxis irrelevant. Sollte man der Anregung öffentlicher Schlussberatungen der Ausschüsse folgen, wären die Details der Bedingungen hierfür so zu gestalten, dass die Regelung nicht wieder leer läuft.

Die Zusammenfassung der Beteiligungsrechte der Kommunalen Spitzenverbände in einer Bestimmung ist ein Fortschritt in der Systematik der GO und zu begrüßen. Allerdings ist der neue Abs. 1 nicht ganz deckungsgleich zur bisherigen Regelung des § 66 Abs. 2. Nach dieser müssen Stellungnahmen der Kommunalen Spitzenverbände, die außerhalb öffentlicher Anhörungen abgegebenen werden, in den Bericht aufgenommen werden. Die Behandlung dieser Stellungnahme im Bericht spricht die neue Regelung aber nicht an, sie erwähnt nur Stellungnahmen im Rahmen öffentlicher Anhörungen.

Fraglich ist, ob der BfDI in ähnlicher Weise wie die Kommunalen Spitzenverbände in die Regelung einbezogen werden sollte. Zum mindest entsteht eine Doppelung zu § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Abs. 2 BDSG, der die Beratungsfunktion des BfDI gegenüber dem Bundestag und seinen Ausschüssen regelt. Außerdem steht der vorgeschlagene § 70 Abs. 4 Satz 1 -neu- eigentlich der Einladung des BfDI und seiner Bediensteten entgegen.

Zu Nr. 7 (§ 70), Antrag der AfD-Fraktion auf Ausschuss-Drs. 20-G-13 und Antrag der CDU/CSU- Fraktion auf Drs. 4587, Nr. II 25

Der in dem neuen § 70 Abs. 4 Satz 1 vorgesehene Ausschluss von Bundesbediensteten als Anhörungspersonen ist im Grundsatz sinnvoll, soweit es um Bedienstete der Ministerien und ihres nachgeordneten Geschäftsbereichs geht. Er sollte aber nicht auf solche Personen bezogen werden, die weisungsunabhängig sind. Dem trägt die Ausnahme für die Bereiche von Forschung und Lehre (Art. 5 Abs. 3 GG) bereits Rechnung. Das reicht aber nicht aus. In die Ausnahme einbezogen werden müssten auch die Bundesgerichte, der BRH, die Bundesbank, der BfDI und ggf. weitere, dem Weisungsrecht der Bundesregierung nicht unterstehende Bundesbedienstete.

Der neue § 70 Abs. 4 Satz 3 schreibt vor, dass die eine Anhörungsperson vorschlagende Fraktion in der Tagesordnung veröffentlicht wird. Ich halte diese Bestimmung nicht für glücklich. Sie stützt die ohnehin weitverbreitete (und oft genug nicht zutreffende) Ansicht, Anhörungen seien reine Show-Veranstaltungen und die Sachverständigen trügen sowieso nur vor, was die vorschlagende Fraktion hören wolle. Sachverständige sollten nicht als „Erfüllungsgehilfen“ der vorschlagenden Fraktion gesehen und quasi als solche angekündigt werden.

Der neue § 70 Abs. 6 Satz 3 überträgt die Regelung des § 49 AbgG (Interessenverknüpfungen) auf Anhörungspersonen. Das erscheint überzogen. Anhörungspersonen sind keine Entscheider. Unabhängig davon begründet die GO als Binnenrecht keine Rechte und Pflichten für Außenstehende.

Zu Nr. 8 (§ 72)

Sinnvolle Verfahrenserleichterung

Zu Nr. 9 (§ 73)

Die in dem neuen § 73 Abs. 1 Satz 2 vorgesehene Pflicht, im Ausschussprotokoll den wesentlichen Verlauf der Ausschussberatung zusammenzufassen, führt zu einer Mehrbelastung bei den Ausschussekretariaten und dem Vorsitz, denn bislang bestand diese Pflicht nicht. Hinzu kommt, dass Abs. 2 die unverzügliche Veröffentlichung als Regelfall vorschreibt. Damit fällt die zusätzliche Belastung regelmäßig in Zeiten ohnehin hoher Kapazitätsauslastung an, denn bislang war die Protokollerstellung nicht nur einfacher, sie war auch nicht zeitkritisch.

Die Neuregelung wird womöglich neuen Personalbedarf auslösen. Ob sie im Sinne verbesserter Transparenz notwendig ist, erscheint zumindest fraglich, wenn die Ausschusssitzungen zukünftig internetöffentlich sein sollen. Denn dann stünden die Sitzungen ja in einer Mediathek unmittelbar zur Verfügung. Außerdem ist zu bedenken, dass schon jetzt beachtliche Teile dessen, was zukünftig als „wesentliche[r] Verlauf der Ausschussberatung“ ins Protokoll aufzunehmen ist, gem. § 66 Abs. 2 im Bericht zur Beschlussempfehlung enthalten sein muss.

Zu Nr. 10 (§ 76) und Antrag der Fraktion DIE LINKE auf Drs. 20/1732

Synopsen tragen zur Verbesserung der Lesbarkeit erheblich bei. Insofern ist es auch sinnvoll, ihre Verwendung im Sinne des Antrags der Links-Fraktion auszuweiten. Das führt aber natürlich auch zu Mehraufwand, insbesondere bei der zeitkritischen Erstellung der Beschlussempfehlungen. Das Problem könnte entschärft werden, in dem bestimmt wird, dass das Fehlen der Synopse der rechtzeitigen Verteilung der Beschlussempfehlung nicht entgegensteht.

Zu Nrn. 11 – 14

Sinnvolle bzw. notwendige (Folge-) Regelungen.

Zu Nr. 15 (Anlage 4 Nr. 1) und Antrag der CDU/CSU- Fraktion auf Drs. 20/4587, Nr. II 23

Die Fragestunde in internetöffentliche Ausschusssitzungen zu überführen, könnte interessante Vorteile bieten: Entlastung des Plenums und bessere Sichtbarkeit der Ausschüsse.

Unabhängig von dieser grundlegenden Reformidee: Die koalitionsseitig vorgeschlagene Verkürzung der Fragestunde halte ich für hinnehmbar. Warum für eine Verlängerung der Regierungsbefragung um 30 Minuten allerdings eine Verkürzung der Fragestunde um 45 Minuten erforderlich ist, erschließt sich nicht. Die Streichung der Konsumtionsregel und das striktere Anwesenheitserfordernis sind sinnvoll.

Zu Nr. 16 (Anlage 7) und Nr. II 1-8 des Antrags der CDU/CSU- Fraktion auf Drs. 20/4587

Die Verbesserung der Regeln zur Regierungsbefragung ist zu begrüßen. Die vorgesehene Verlängerung auf 90 Minuten erscheint sinnvoll, wiewohl erst die Erfahrung zeigen wird, ob sich ein Spannungsbogen über diesen Zeitraum aufrecht erhalten lässt.

Wenn eine wirklich sichtbare Verbesserung der Regierungsbefragung gelingen soll, muss sie konsequent als Mittel zur Regierungskontrolle und damit als ein Instrument der Opposition verstanden werden. Das ist für die Regierung und die sie tragenden Fraktionen auch erträglich, da sie im parlamentarischen Regierungssystem am Ende immer über die entscheidende Mehrheit verfügen.

Ich rate jedoch davon ab, die Regierungsbefragung, insbesondere die Kanzlerbefragung, als Kopie der Prime Minister's Questions anzulegen. Meine früheren Kollegen aus angelsächsischen Ländern haben ganz überwiegend nicht

verstanden, warum diese Veranstaltung in Deutschland so einen legendären Ruf genießt. Wenn man mehrere davon in aufeinander folgenden Sitzungswochen erlebt hat, erfährt man auch die Grenzen dieses Formats.

Zukünftig zwei Regierungsmitglieder zu befragen, erscheint mir sinnvoll. Mit dem Charakter eines Oppositionsinstruments ist es allerdings nicht vereinbar, dass die Regierung alleine bestimmt, wer kommen soll. Eine Verständigung im Ältestenrat, ggf. als Einvernehmenserfordernis unterhalb der Schwelle des Art. 43 Abs. 1 GG, wäre die angemessenere Lösung.

Wesentlich ist die Verteilung der Fragegelegenheiten (Redezeit). Die Hälfte der zur Verfügung stehenden Zeit nimmt die Regierung ohnehin für ihre Antworten in Anspruch. Wenn dann noch die Verteilung der Fragegelegenheiten proportional nach Fraktionsstärke erfolgt, führt das zwangsläufig zu einem bei der Regierungsbefragung nicht angemessenen Übergewicht der Koalitionsseite. Der Opposition ist deshalb zum Ausgleich ein überproportionales Kontingent an Fragemöglichkeiten zuzustehen. Dies würde zwar zwangsläufig eine Besserstellung der Oppositionsabgeordneten gegenüber Angehörigen der Regierungsfraktion bedeuten, da die Chance der Erstgenannten auf eine Fragegelegenheit statistisch besser würde. Eine solche Abweichung vom Prinzip der formalen Gleichheit der Abgeordneten wäre aber zulässig, da sie der Kontrollfunktion des Parlaments diente.

Entfallen sollten auch die einleitenden Ausführungen der Regierungsmitglieder.

Zu Nr. 17 (In-Kraft-Treten am 1. Januar 2023)

Die Vorbereitungszeit dürfte — von heute an gerechnet — für Fraktionen und Verwaltung zu kurz bemessen sein. Zwischen Plenarbeschluss und Wirksamwerden sollten jedenfalls drei Monate liegen.