

**Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung im Ausschuss für
Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages**

am 25.11.2022

- a) zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. vom 16.12.2021 (BT-Drs. 20/286), zu deren beiden Anträgen vom 10.5.2022 (BT-Drs. 20/1728 und 20/1732) sowie vom 10.11.2022 (BT-Drs. 20/1735),
- b) zu dem Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 8.11.2022 (BT-Drs. 20/4331),
- c) zu den beiden Ausschussanträgen der Fraktion der AfD vom 21.11.2022 (A-Drs. 20-G-13 und -14) und deren Antrag vom 22.11.2022 (BT-Drs. 20/4586),
- d) zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU vom 22.11.2022 (BT-Drs. 20/4587).

I. Vorgeschlagene Änderungen

1. Fraktion DIE LINKE.

Die Fraktion DIE LINKE. strebt mehrere Änderungen der GO-BT an. Sie möchte

- grundsätzliche öffentliche Ausschusssitzungen und -protokolle einführen (BT-Drs. 20/286),
- eine „angemessene Frist“ für die Durchführung öffentlicher Anhörungen vorsehen einführen (BT-Drs. 20/1728),
- eine Pflicht zur Beifügung einer Synopse für bestimmte Vorlagen (u.a. Änderungsgesetze) und die dazu abgegebenen Beschlussempfehlungen einführen (BT-Drs. 20/1732),
- zwingende Anträge auf Beschlussfassung in Ausschuss und Plenum („feste Beratungsfrist“ in § 62 GO-BT verankern (BT-Drs. 20/1735).

2. Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

Die Regierungsfraktionen möchten

- grundsätzlich öffentliche Ausschusssitzungen,
- die Veröffentlichung von Ausschussunterlagen im Internet,
- „klare Regeln“ zur Benennung von Sachverständigen für öffentliche Anhörungen und
- Synopsen für Änderungsgesetze einführen sowie
- die Fragestunde „dynamischer und interaktiver“ gestalten, um eine wirksame parlamentarische Kontrolle und „einen lebendigen öffentlichen Austausch“ zu ermöglichen und außerdem
- Änderungen der GO-BTG, die während der Corona-Pandemie zeitweise eingeführt wurden und sich aus ihrer Sicht in der Praxis bewährt haben, dauerhaft in die GO-BT überführen.

3. Fraktion der AfD

Die AfD schlägt mit einem Ausschussantrag eine Änderung des GO-BT dahingehend vor, dass Sachverständige auf öffentlich zugänglichen Dokumenten des Bundestages nicht in Bezug zu einer Fraktion gesetzt werden dürfen und Dokumente zur Benennung von Sachverständigen als „VS – VERTRAULICH“ eingestuft werden (A-Drs. 20-G-13). Die AfD fordert zudem, die sog. Gendersprache in Drucksachen, die im Plenum oder Ausschüssen behandelt werden, insbesondere Gesetzentwürfen und Anträgen, auszuschließen (A-Drs. 20-G-14). Sie schlägt außerdem in einem Antrag vor, Ausschuss- und Gremiensitzungen grundsätzlich nicht parallel zum Plenum stattfinden zu lassen (BT-Drs. 20/4586).

4. Fraktion der CDU/CSU

Die Unionsfraktion benennt in ihrem Antrag mehrere Punkte, die vom Bundestag dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zur näheren Befassung übertragen werden sollen. Die Fraktion möchte die Regierungsbefragung reformieren und die parlamentarische Kontrolle verbessern, die Rolle des Plenums und der Ausschüsse verändern und für mehr Klarheit und Verständlichkeit der Geschäftsordnung sorgen. Die Fraktion schlägt unter anderem vor:

- die regelmäßige Dauer der Regierungsbefragung von 60 auf 120 Minuten zu verlängern und anstelle der bisherigen Fragestunde im Plenum dezentrale

Ausschussfragestunden stattfinden zu lassen sowie den Bundeskanzler mindestens einmal im Quartal zu befragen; an jeder Befragung sollen mindestens zwei Mitglieder der Bundesregierung teilnehmen, die nacheinander in getrennten Abschnitten befragt werden sollen (wobei sich das befragte Mitglied der Bundesregierung und das jeweils fragende Mitglied des Bundestages an besonderen Rednerpulten in der Mitte des Plenarsaals gegenüberstehen sollen),

- die Möglichkeit zu schaffen, unmittelbar im Anschluss an die Regierungsbefragung eine Aktuelle Stunde anzusetzen, um die Antworten des Regierungsmitglieds parlamentarisch debattieren zu können,
- Kleine Anfragen zwingend zur Beratung auf die Tagesordnung des Plenums zu setzen, wenn die Antwort der Bundesregierung nicht fristgerecht eingegangen ist und die Beratung von einer Fraktion oder von fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages verlangt wird,
- mehr Fachvorlagen auf Ausschussebene abschließend (öffentlich) zu beraten und die entsprechenden Beschlüsse der Ausschüsse im Plenum grundsätzlich ohne Debatte abzustimmen,
- das Präsidium dazu verpflichten, im Falle wiederholter Ordnungsrufe gegen dasselbe Mitglied innerhalb eines bestimmten Zeitraumes ein Ordnungsgeld zu verhängen,
- den Ausschüssen die Möglichkeit einräumen, auch Vertreterinnen und Vertreter unabhängiger Bundesbehörden als Sachverständige zu laden (z.B. Bundesrechnungshof, Bundesgerichte, Bundesbank, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit),
- § 62 Absatz 2 GO-BT mit dem Ziel eines Abschlusses der Ausschussberatungen strikter fassen,
- die Möglichkeit digitaler Ausschusssitzungen unabhängig vom Vorliegen einer Pandemie beibehalten,
- die GO-BT einer Generalrevision zu unterziehen und sie transparenter, moderner und verständlicher zu fassen sowie Auslegungsentscheidungen und Entscheidungen des BVerfG in die GO-BT zu übertragen.

II. Rechtliche und parlamentspraktische Bewertung

a) Grundsätzlich öffentliche Ausschusssitzungen und öffentliche Ausschussprotokolle

Die grundsätzliche Öffentlichkeit der **Ausschusssitzungen** (oder die Möglichkeit, öffentlich zu tagen) ist verfassungsrechtlich weder geboten noch verboten. Zwingend schreibt Art. 42 Abs. 1 GG nur die Öffentlichkeit der Plenarsitzungen vor.¹ Mit dem Wort „Bundestag“ meint das Grundgesetz nämlich immer nur das Plenum, wie sich z.B. aus Art. 42 Abs. 3 und Art. 43 GG ergibt. Dort ist differenzierend vom Bundestag und seinen Ausschüssen die Rede. Außerdem ordnet Art. 44 Abs. 1 GG grundsätzlich die öffentliche Sitzung der Untersuchungsausschüsse an. Das wäre nicht nötig, wenn alle Ausschusssitzungen schon nach Art. 42 Abs. 1 GG öffentlich zu sein hätten.

Aufgrund seiner weitgefassten Geschäftsordnungsautonomie aus Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG darf der Bundestag seine Geschäftsordnung dahingehend ändern, dass Ausschusssitzungen grundsätzlich öffentlich sind und damit das bisherige Regel-Ausnahme-Verhältnis (§ 69 Abs. 1 S. 1 GO-BT) umdrehen.²

Allerdings sprechen praktische Erwägungen dagegen, die Bundestagsausschüsse grundsätzlich öffentlich tagen zu lassen bzw. die Möglichkeit dazu zu schaffen und so die Ausschüsse einem Rechtfertigungsdruck auszusetzen. Denn grundsätzlich öffentliche Sitzungen tragen nicht – wie von den Fraktionen DIE LINKE., SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP erhofft – dazu bei, das Parlamentsgeschehen für die Öffentlichkeit nachvollziehbarer zu machen. Vielmehr würden sich die Ausschusssitzungen zum „Mini-Plenum“ wandeln: Reden würden – wie im Plenum – an die Öffentlichkeit gerichtet gehalten. Dann würde abgestimmt werden. Zu den für Kompromisse nötigen Absprachen, auch über die Grenzen von Regierungs- und Oppositionsfraktionen hinweg, kämen nicht mehr im Ausschuss, sondern in vorbereitenden Gesprächsrunden zustande. Während Kompromisse im Ausschuss von allen Fraktionen wahrgenommen werden, sind Gespräche außerhalb des Ausschusses üblicherweise nur auf wenige Personen beschränkt. Die grundsätzliche Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen könnte damit sogar zu weniger Nachvollziehbarkeit führen. Die Beispiele der Landesparlamente mit öffentlichen

¹ Vgl. nur BVerfGE 1, 144 (152); Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 447.

² Vgl. etwa Steiger, Organisatorische Probleme des parlamentarischen Regierungssystems, 1973, S. 141.

Ausschusssitzungen (unter anderem Berlin, Brandenburg, Schleswig-Holstein³) nährt die hier vorgetragenen Befürchtungen. Ohnehin ist fraglich, ob öffentliche Sitzungen überhaupt auf öffentliches Interesse stießen. Die geringe Wahrnehmung der meisten Parlamentsdebatten ist weithin bekannt. Warum das bei den rechtlich und politisch weniger bedeutsamen Ausschusssitzungen anders sein sollte, erschließt sich nicht.

Öffentliche **Ausschussprotokolle** sind rechtlich zulässig (sofern das unter Umständen betroffene Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewahrt wird). Sie begegnen aus parlamentspraktischer Sicht ähnlichen Bedenken wie öffentliche Ausschusssitzungen. Auch dürfte es die Sekretariate überfordern, Protokolle tagesaktuell zu veröffentlichen. Denn anders als im Plenum sind in den Ausschüssen keine Stenographen anwesend. Allerdings dürfen Protokolle schon heute in bestimmten Fällen vor der Veröffentlichungsfrist herausgegeben werden. Auch erscheint die bisherige Frist deutlich zu lang. Eine Veröffentlichung in einem angemessenen Zeitraum, nachdem ein Beschluss durch den Bundestag gefasst wurde, etwa nach einem Jahr, wäre sinnvoll und würde die Öffentlichkeit angemessen informieren. Auch für die Sekretariate wäre diese Frist zu leisten.

b) Neue Regeln für Sachverständigenanhörungen

Die Einführung einer angemessenen Frist für die Durchführung öffentlicher Anhörungen und die Konkretisierung der Benennungsregeln für Sachverständige wäre rechtlich zulässig. Allerdings ist zu überlegen, ob die vorgeschlagenen Regeln wirklich zu einer Optimierung der Sachverständigenanhörung beitragen würden. Vielmehr sollte überlegt werden, ob die Anhörungen nicht zeitlich gestrafft werden sollten (z.B. durch Einladung nur eines Sachverständigen pro Fraktion oder eine kürzere Dauer von einer Stunde).

Die Ausschüsse sollten generell die – bisher nur durch eine Auslegungsentscheidung beschränkte – Möglichkeit erhalten, auch Vertreter unabhängiger Bundesbehörden als Sachverständige zu laden (z.B. Bundesrechnungshof, Bundesgerichte, Bundesbank, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit). Es erscheint

³ Vgl. § 26 Abs. 5 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin; § 80 der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg; § 23 Abs. 3 S. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein.

nicht sachgerecht, dass Landesbedienstete angehört werden dürfen; die Ausschüsse aber nicht auf die (unabhängige) Expertise von Bundesbehörden zurückgreifen dürfen. Es könnte sogar überlegt werden, sämtliche Bundesbedienstete in den Kreis möglicher Sachverständiger aufzunehmen.

Für die Vorgabe, dass Sachverständige auf öffentlich zugänglichen Dokumenten des Bundestages nicht in Bezug zu einer Fraktion gesetzt werden dürfen und Dokumente zur Benennung von Sachverständigen als „VS – VERTRAULICH“ eingestuft werden sollen, besteht keine Notwendigkeit.

c) Gestaltung von Drucksachen

Synopsen für bestimmte Entwürfe und Beschlussempfehlungen vorzusehen, ist ein adäquates Mittel, um Rechtsänderungen nachvollziehbarer zu gestalten – allerdings nur für Personen, die das zu ändernde Gesetz überhaupt kennen oder in der Lage sind, sich seinen Inhalt zu erschließen. Für Juristen und andere Rechtsanwender sind Synopsen hilfreich; für alle anderen hingegen nicht. Die Verpflichtung zur Erstellung einer Synopse – die an sich begrüßenswert ist – dürfte somit zur besseren Nachvollziehbarkeit für die Öffentlichkeit kaum beitragen.

Die **sprachliche Gestaltung** von Gesetzentwürfen, Anträgen, anderen Vorlagen und generell Bundestagsdrucksachen muss natürlich den Rechtschreiberegeln folgen. Auch müssen diese Texte für jedermann verständlich bleiben. Beide Aspekte sprechen gegen die (auch ästhetisch fragwürdige) Verwendung von „Sternchen“, Binnen-Doppelpunkten oder Binnen-I. Gleichwohl ist zweifelhaft, ob detaillierte Sprachvorgaben durch die GO-BT getroffen werden können.

d) Feste Beratungsfrist in Ausschuss und Plenum

Wer einen Antrag stellt, also sein verfassungsmäßiges Antragsrecht wahrnimmt, löst damit die Pflicht des Bundestages aus, sich mit dem Antrag zu befassen und darüber zu beschließen. Dies gilt für sämtliche Vorlagen, auch für Gesetzentwürfe⁴. Allerdings ist diese Befassungs- und Beschlusspflicht bezogen auf **Gesetzentwürfe** nur dann verletzt, wenn die Beratung und die Beschlussfassung über einen Gesetzentwurf ohne

⁴ Vgl. etwa BVerfGE 1, 144 (153); 84, 304 (329); 145, 348 (359).

sachlichen Grund gänzlich oder auf unbestimmte Zeit verweigert werden.⁵ Dies ist allenfalls in Ausnahmefällen gegeben, etwa wenn die Behandlung eines Gesetzentwurfs erkennbar ohne jeden sachlichen Grund verschleppt und auf diese Weise versucht wird, das Initiativrecht des Antragstellers zu entleeren.⁶ Sonst haben der Bundestag und bei überwiesenen Vorlagen die Ausschüsse nicht die Pflicht, über das Vorhaben innerhalb einer Legislaturperiode abschließend zu entscheiden. Es ist hinzunehmen, dass Gesetzentwürfe der sachlichen Diskontinuität (§ 125 S. 1 GO-BT) anheimfallen.⁷ Zwar nennt das Grundgesetz in Art. 76 Abs. 3 S. 6 deklaratorisch eine nicht nur dem Bundesrat, sondern allen Initianten gegenüber bestehende Pflicht, über Vorlagen „in angemessener Frist“ zu beraten.⁸ Was angemessen ist, definiert die Verfassung aber nicht. Sie gibt – ebenso wie die GO-BT – keine konkreten Bearbeitungszeiträume vor,⁹ anders als etwa bei den Stellungnahmefristen des Art. 76 GG. Der Bundestag hat daher einen politischen Beurteilungsspielraum.¹⁰ Auch eine Nichtbefassung über ein Jahr hinweg kann noch zulässig sein. Das BVerfG hat es für zulässig gehalten, drei Gesetzentwürfe zu einem Thema insgesamt 25 Mal von der Ausschusstagesordnung abzusetzen (zu „vertagen“). Das zu den Gesetzentwürfen Ausgeführte gilt auch für **Anträge nach § 75 Abs. 1 lit. d GO-BT**. Mit anderen Worten: Der Bundestag bestimmt grundsätzlich selbst, wann er über welche Vorlage berät und beschließt. Auch die Ausschüsse bestimmen dem Grunde nach selbst, wann sie überwiesene Vorlagen abschließend beraten, sofern nicht Zeitvorgaben des Plenums bestehen. Nur in „exemptionellen Missbrauchsfällen“ kommt eine Verletzung des Anspruchs auf Beratung und Beschlussfassung in Betracht.¹¹

Verfassungsrechtlich ist es daher nicht geboten, Beratungsfristen in der GO-BT vorzusehen. Sie dürfen zwar aufgrund der Geschäftsordnungsautonomie eingeführt werden, müssen aber so gestaltet sein, dass sie erforderliche Ausschussberatungen nicht „abschneiden“. Diese Maßgabe dürfte bei der vorgeschlagenen Frist von 25 Sitzungswochen nach Überweisung (sofern zuvor eine Berichterstattung nach § 62 Abs. 2 Satz 1, 2 GO-BT erfolgt ist) in der Regel erfüllt sein. Ob sich dadurch wirklich

⁵ Vgl. BVerfGE 1, 144 (154 f.); 145, 348 (360).

⁶ Vgl. BVerfGE 145, 348 (361).

⁷ Vgl. ebd.

⁸ Vgl. BVerfGE 145, 348 (360) m.w.N.

⁹ Vgl. etwa BVerfGE 145, 348 (360 f.).

¹⁰ Ebenso Kersten, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 76 Rn. 65.

¹¹ Vgl. Sachs, JuS 2017, 803 (804); Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 394; ebenso zu Art. 76 Abs. 3 S. 6 GG Mann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 76 Rn. 35.

die Position derjenigen, die eine Vorlage eingebracht haben, verbessert, ist aber fraglich. Vorlagen, die innerhalb von 25 Sitzungswochen (also etwa innerhalb eines Jahres) nicht im Ausschuss zur Schlussberatung stehen, werden ohnehin keine Mehrheit im Ausschuss oder gar im Plenum finden. Daher ist der Sinn einer „Abschlusspflicht“ zweifelhaft.

e) Ordnungsmittel

Der sitzungsleitende Präsident darf nach §§ 36 ff. GO-BT Ordnungsmaßnahmen ergreifen. Die Ausgestaltung von „Verfahren und Disziplin“ ist schon dem Kaiserreich Teil der Geschäftsordnungsautonomie. Eine Verschärfung, wie im Antrag der CDU/CSU-Faktion vorgeschlagen, ist zulässig. Bislang hat ein Ordnungsruf nur Folgen, wenn ein Redner während einer Rede dreimal zur Ordnung gerufen und beim zweiten Male auf die Folgen eines dritten Rufes zur Sache oder zur Ordnung hingewiesen worden ist. Dann kann ihm das Wort entzogen werden. In den meisten Fällen bleiben Ordnungsrufe folgenlos. Der Präsident sollte daher die Möglichkeit erhalten, für den Fall wiederholter Ordnungsrufe gegen dasselbe Mitglied innerhalb eines bestimmten Zeitraumes (z.B. innerhalb von vier Sitzungswochen) ein Ordnungsgeld zu verhängen. § 37 GO-BT könnte dahingehend geändert werden. Auf diese Weise würde der Ordnungsruf als Ordnungsmittel aufgewertet werden.

f) Umgestaltung der Regierungsbefragung und der Fragestunde

Jede Veränderung, die dazu beiträgt, die Regierungsbefragung und die Fragestunde attraktiver zu gestalten, ist sinnvoll. Das kann durch andere Befragungsmodi, eine häufigere Befragung des Bundeskanzlers oder mehrerer Regierungsmitglieder nacheinander geschehen. Jedoch ist die GO-BT lediglich parlamentsinternes Binnenrecht. Sie kann und darf die Bundesregierung nicht zu einem Verhalten verpflichten. Das müsste bei einer Neuregelung, z.B. zum Erscheinen von Regierungsmitgliedern im Plenum, berücksichtigt werden.

g) Dauerhafte Übernahme bewährter pandemiebedingter Regelungen

Hiergegen bestehen keine rechtlichen oder parlamentspraktischen Einwände. Vielmehr sollte die Möglichkeit der digitalen Teilnahme an Sachverständigenanhörungen beibehalten werden.

h) Abschließende Beratung von Fachvorlagen auf Ausschussebene

Der Vorschlag, mehr Fachvorlagen auf Ausschussebene abschließend (öffentlich) zu beraten und die entsprechenden Beschlüsse der Ausschüsse im Plenum grundsätzlich ohne Debatte abzustimmen, verträgt sich mit dem Grundgesetz, da die Letztentscheidung des Plenums gewahrt bleibt. Hingegen wäre es verfassungswidrig, Ausschüsse abschließend ohne Befassung des Plenums abstimmen zu lassen.

i) Übernahme von Auslegungsentscheidungen in die GO-BT

Dieser Vorschlag ist sehr sinnvoll, da er zur Normklarheit beiträgt.

An Vorschlägen herrscht – wie gesehen – kein Mangel. Würden sie alle oder zu großen Teilen umgesetzt, würde es sich um die größte Reform der GO-BT seit 1980 handeln. Über die einzelnen Ideen der Fraktionen sollte eingehend, d.h. nicht allein in einer oder zwei Ausschuss- oder Plenarsitzungen, beraten werden. Die eingehende Beratung sollte zusätzliche Themen in den Blick nehmen, vor allem die Einführung elektronischer (namentlicher) Abstimmungen.

gez. Austermann, 23.11.2022