

Beschluss der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag

Eckpunkte für einen modernen Parlamentarismus

Ein modernes Parlament muss drei Aufgaben erfüllen: Es besitzt Integrations-, Initiativ- und Aufsichtsfunktion. Auf allen drei Gebieten sehen die Freien Demokraten Verbesserungsbedarf bei der Arbeitsweise des Deutschen Bundestages. Wir legen daher Vorschläge mit dem Ziel vor, zu einer Stärkung der parlamentarischen Demokratie in Deutschland beizutragen.

I. Integrationsfunktion

Die Integrationsfunktion dient der Akzeptanz der demokratischen Mehrheitsentscheidungen. Nur wenn sich im Parlament die Vielfalt der Meinungen, Interessen und Überzeugungen der pluralistischen Gesellschaft widerspiegelt, ist Identifikation von Mehrheit und Minderheit mit dem Parlamentarismus möglich. Nur wenn die Debatte Entscheidungsrelevanz besitzt, fühlen sich die Bürgerinnen und Bürger tatsächlich durch das Parlament vertreten und nehmen das Parlament ernst.

1. Mehr Schwerpunktsetzung: Wirklich relevante Themen intensiver diskutieren

Die Zahl der Tagesordnungspunkte einer Sitzungswoche des Deutschen Bundestages steigt kontinuierlich. Folglich bleibt für Themen mit erheblichem Interesse für die Öffentlichkeit oftmals nur ein kurzes Debattenformat von 38 Minuten. Infolge dessen bleibt Fraktionen mitunter aus mathematischen Gründen ein Debattenbeitrag von vier Minuten. Das steigert die Wahrscheinlichkeit für Zuspitzung, Radikalisierung, aber auch zu Banalisierung und Oberflächlichkeit der Debatte aus den Augen der interessierten Öffentlichkeit. Das nährt Zweifel an der Sachgemäßheit parlamentarischer Entscheidungsprozesse. Darauf muss der Parlamentarismus antworten.

Wir schlagen daher eine stärkere Fokussierung und Schwerpunktsetzung bei der Gestaltung der Tagesordnung des Deutschen Bundestages vor. Das Ziel sind weniger, dafür aber umso gewichtigere Debattengegenstände, die dann umso intensiver und argumentativ breiter verhandelt werden können.

2. Ausschussarbeit braucht Transparenz und Vertraulichkeit

Ein wichtiger Teil der Arbeit des Bundestags findet in seinen Ausschüssen statt. Die Qualität der parlamentarischen Arbeit braucht Öffentlichkeit

und Vertraulichkeit. Die Öffentlichkeit wird in den Sitzungen des Plenums hergestellt. Hier sollen für die Öffentlichkeit durch Rede und Gegenrede die Unterschiede in den politischen Vorstellungen herausgearbeitet werden. In den Ausschüssen aber soll durchaus die Suche nach Gemeinsamkeiten möglich sein und auch mal ein „Gedanke ins Unreine“ gesprochen werden können, um „out of the box“-Denken zu ermöglichen. Vor allem soll sich das Gespräch an der Qualität der Argumente orientieren und nicht durch Stärkeverhältnisse der Fraktionen quotiert sein. Daher wollen wir am Grundsatz der Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen festhalten. Denn die Öffentlichkeit der Ausschusssitzung würde politischen Druck entfalten, um die Arbeit in den Ausschüssen der Arbeitsweise im Plenum anzugleichen. Wir halten es freilich für sinnvoll, die Transparenz der Ausschussarbeit durch die Veröffentlichung der Ergebnisprotokolle und der Ausschussdrucksachen zu stärken.

3. Mehr Digitalisierung der parlamentarischen Arbeitsmethoden

Identifikation erleichtert Integration und damit Akzeptanz. Wenn sich die Bürgerinnen und Bürger ein Stück weit selbst im Parlament wiedererkennen, fallen Identifikation und Akzeptanz der getroffenen Beschlüsse leichter. Rituale und Arbeitsweise, die wie aus der Zeit gefallen scheinen, erschweren das. So ungewöhnlich einem deutschen Parlamentarier die Perücke des „speaker“ im „house of commons“ vorkommen mag, so antiquiert dürfte den meisten Menschen eine Reihe von Arbeitsweisen des Bundestages vorkommen. Sie haben mit ihrer Lebens- und Arbeitswelt nur noch wenig zu tun. Das trifft insbesondere für diejenigen Arbeitsweisen zu, die noch eine hohes Potenzial an Digitalisierung aufweisen. An vielen Stellen haben wir es noch mit einem „Papierparlament“ zu tun, in dem Anfragen in vierfacher Ausfertigung schriftlich eingereicht werden müssen und Dokumente per Fax (!) übermittelt werden.

Daher schlagen wir vor:

- Der Begriff Drucksache wird abgeschafft. Er stellt auf die Basistechnologie Papier ab und ist ein Relikt des letzten Jahrtausends. Stattdessen sollten die parlamentarischen Vorgänge eine Ticket- oder Dokumenten-Nummer erhalten, wie es auch in modernen Dienstleistungsunternehmen der Fall ist. Zudem soll auf Papier als Informationsmedium so weit wie möglich verzichtet werden. Das spart zudem Geld und schützt die Umwelt.
- Der Bundestag führt elektronische Abstimmungen ein. Dafür sollen Kartenlesegeräte an jedem Platz im Plenum installiert werden. Abgeordnete können dann mittels eines elektronischen Abstimmungsausweises an der Abstimmung teilnehmen. Jedenfalls bei offenen Abstimmungen, im Hammelsprungverfahren sowie bei namentlichen Abstimmungen gilt nicht der Grundsatz der geheimen Wahl. Er kann demnach einem elektronischen Abstimmungsverfahren nicht entgegengehalten werden. Freilich existieren auch heute schon

Technologien, die auch in elektronischen Abstimmungsverfahren den Grundsatz der geheimen Wahl gewährleisten. Andere Parlamente nutzen diese Methoden auch. Sie wirkt sich auch zeitökonomisch nützlich aus: Namentliche Abstimmungen und sogenannte Hammelsprünge können schnell 40 bis 60 Minuten dauern. Die elektronische Abstimmung mit sofortiger Veröffentlichung des Ergebnisses ist in wenigen Minuten erledigt.

- Der elektronische Hammelsprung zur Feststellung der Beschlussfähigkeit des Parlaments soll mit einer angemessenen Schutzfrist erfolgen, um jedem Abgeordneten, der sich in den Liegenschaften des Deutschen Bundestages befindet, auch die Möglichkeit zu geben, um am Verfahren teilzunehmen.
- Der Deutsche Bundestag richtet eine Kollaborationsplattform ein, in der sämtliche Gesetzentwürfe, die der Deutsche Bundestag berät, erfasst sind und auf der registrierte Nutzer - ähnlich wie bei Wikipedia - Verbesserungsvorschläge machen und diskutieren können. Das steigert Transparenz, fördert die Befassung mit politischen Themen und bietet eine Chance, das in der Gesellschaft verstreute Wissen zu den Beratungsgegenständen des Parlaments für seine Debatten nutzbar zu machen.
- Bis zum 31.12.2020 führt der Deutsche Bundestag eine elektronische Aktenverwaltung ein und digitalisiert sämtliche Vorgänge, für die nicht ausdrücklich durch das Gesetz Schriftlichkeit zwingend vorgeschrieben ist. In Anlehnung an den Datenaustausch zwischen Parlament und Bundesregierung bei der Aufstellung und Durchführung des Bundeshaushaltes („HKR“-Verfahren) sollte auch die Einreichung und Beantwortung von Anfragen der Parlamentarier an die Bundesregierung vollständig elektronisch über ein eigenes System abgewickelt werden statt wie bisher über Faxaustausch.

4. Externen Sachverstand für bessere Arbeitsmethoden

Wir setzen uns dafür ein, dass ein qualifizierter externer Dienstleister eine Organisationsuntersuchung durchführt mit dem Ziel, die Arbeitsweisen des Parlaments und seiner Verwaltung schlanker, schneller und moderner zu gestalten.

II. Aufsichtsfunktion

Die Aufsichtsfunktion des Parlaments über die Regierung ist Kernbestandteil des demokratischen Prinzips. Nur wenn sichergestellt ist, dass die Regierung im Einklang mit der Mehrheit des gewählten Parlaments arbeitet und die Rechte der Minderheit achtet, kann die Regierung für sich in Anspruch nehmen, legitimiert zu agieren. Aufsicht findet nicht statt, wenn Mehrheit oder Minderheit die Arbeit der Regierung entweder blind verteidigen oder blindwütig verreißen. Das Parlament und seine Fraktionen müssen sich dafür aber einen eigenen und abgewogenen Standpunkt zu den Sachverhalten erarbeiten können, auf die sich die Arbeit der Regierung bezieht. Nur dann kann das Parlament eigene und angemessene

Maßstäbe entwickeln, an denen es die Arbeit der Regierung misst. Nur so ist effektive Aufsicht möglich.

1. Keine Aushebelung der Gewaltenteilung durch Internationalisierung

Deutschland ist im Zuge der Europäischen Integration und der Globalisierung in eine Vielzahl internationaler Entscheidungsprozesse eingebunden. Die Entscheidungsgegenstände haben größte Bedeutung: Wie sich die Bundesrepublik Deutschland beispielsweise als größter Mitgliedstaat in Brüssel zur Reform des Asylrechts oder der Regulierung großer IT-Konzerne positioniert, prägt entscheidend unsere Zukunft. In den allermeisten Fällen wird Deutschland im Rahmen solcher übernationalen Entscheidungsprozesse durch die Bundesregierung vertreten. Hieraus folgt eine besondere Herausforderung für die Kontrollfunktion des Parlaments: Für einen vitalen Parlamentarismus ist zunehmend erforderlich, dass die Regierung das Parlament proaktiv und frühzeitig über die Lage innerhalb der internationalen Gremien aufklärt und dem Parlament auch frühzeitig die Möglichkeit einräumt, die Verhandlungslinie Deutschlands mitzuprägen. Die Bundesregierung muss die Positionen, welche sie vertritt, erklären und zur Diskussion stellen, statt den Bundestag vor vollendete Tatsachen zu stellen. Sonst droht im Rahmen der Internationalisierung der Politik eine Umgehung der Gewaltenteilung. Die Befürchtungen einiger Anhänger der sogenannten „Post-Demokratie“-These, also der Sorge, dass die Verfahren in den demokratischen Institutionen nur noch formal wirken, aber der Sache nach keine echte Rückkopplung mehr zwischen Volk und Regierung gewährleisten, müssten sich bestätigt fühlen.

Daher schlagen wir vor:

- Der Bundeskanzler sollte sich verpflichten (oder notfalls gesetzlich verpflichtet werden), vor jedem europäischen Gipfel, aber auch vor jedem G7-Gipfel im Deutschen Bundestag eine Regierungserklärung über Lage, Themen und Ziele der Bundesregierung bei diesen Gipfeln abzugeben (Vorbereitungsdebatte). An diese Regierungserklärung soll sich eine ausreichend lange Debatte anschließen, die allen Fraktionen angemessene Gelegenheit bietet, ihre Haltung und ihre Verbesserungsvorschläge vorzutragen.
- Nach einem solchen Gipfel sollte der Bundestag das Recht haben, eine Debatte mit dem Bundeskanzler dazu zu führen, inwieweit sich die Ergebnisse eines Gipfels mit den Erläuterungen aus der Vorbereitungsdebatte in Einklang bringen lassen (Nachbereitungsdebatte). Dieses Recht sollte als qualifiziertes Minderheitenrecht ausgestaltet sein, also auf Verlangen von 25 Prozent der Mitglieder des Deutschen Bundestages stattfinden müssen.

2. Effektive Fragerechte

Dem Parlament stehen eine Reihe von Frage- und Auskunftsinstrumenten gegenüber der Regierung zur Verfügung. Sie sind unerlässlich für eine effektive Kontrolle der Regierung durch das Parlament. Hier sehen wir dringenden Reformbedarf und schlagen im Einzelnen vor:

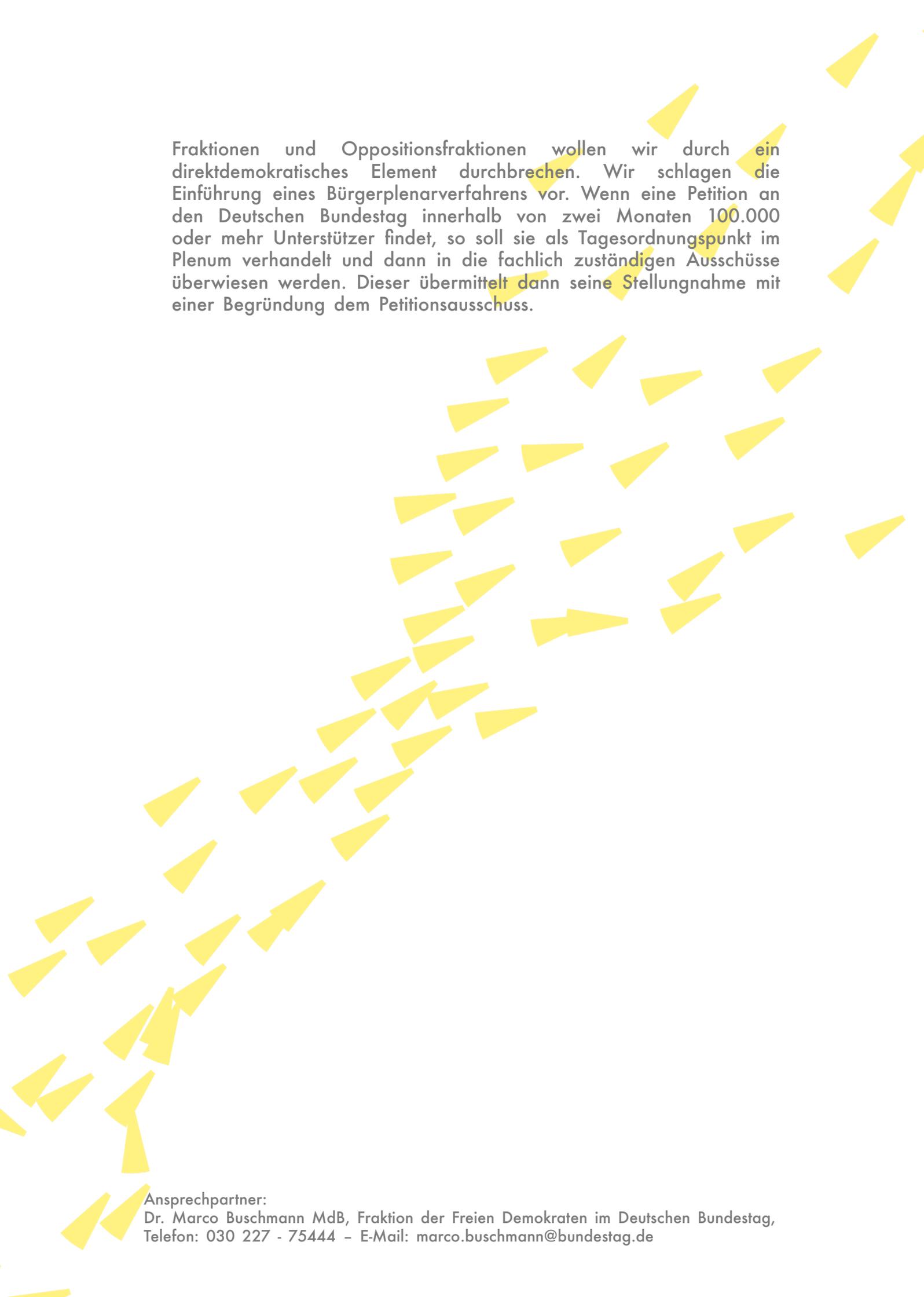
- Die sogenannte Fragestunde (Anlage 4 GOBT Ziffn. I - III) wird abgeschafft. Derzeit dauert sie 180 Minuten. Darin verlesen überwiegend parlamentarische Staatssekretäre bürokratisch verfasste Sprechzettel mit Antworten auf maximal zwei Fragen pro teilnehmendem Abgeordneten. Diese sind vorher schriftlich einzureichen. Dieses Instrument ist entbehrlich. Denn der Erkenntnisgewinn für Öffentlichkeit und Parlament reicht nicht über das Instrument der schriftlichen Einzelfrage (Anlage 4 GOBT Ziff. IV) hinaus. Dem Parlament geht jedoch knappe Kernzeit für wichtige Debatten verloren. Im Gegenzug für die Abschaffung der Fragestunde wollen wir die Zahl der zulässigen schriftlichen Einzelfragen von vier auf acht pro Monat erhöhen.
- Die sogenannte Regierungsbefragung (Anlage 7 GOBT) wollen wir stärken. Derzeit dauert sie nur 30 Minuten. Wir sprechen uns für eine Ausweitung auf 120 Minuten aus. Die Abgeordneten müssen - anders als derzeit - in der Wahl ihrer Themen frei sein. Die Beantwortung hat durch den zuständigen Minister selbst zu erfolgen. Eine Vertretung ist nur durch einen Staatssekretär und nur aus Gründen zulässig, die auch von der Erfüllung einer Anwesenheitspflicht gemäß Zitiergebot (Art. 43 Abs. 1 GG) befreien. Fragen und Antworten sollen kurz und präzise sein. Daher gilt eine Redezeitbegrenzung sowohl für den Fragenden wie für den Antwortenden von jeweils drei Minuten. Die Regierungsbefragung ist die „Stunde der Opposition“; das muss sich in der Reihenfolge der Fragen widerspiegeln. „Gefälligkeitsfragen“ an die Bundesregierung, die die Regierungsbefragung zu einer PR-Plattform machen, sind durch das Präsidium des Deutschen Bundestages zu vermeiden. Die nötigen Instrumente dazu ergeben sich aus § 28 GOBT.
- Im Rahmen der Regierungsbefragung soll künftig mindestens vier Mal im Jahr auch eine Bundeskanzlerbefragung erfolgen. Eine qualifizierte Minderheit von 25 Prozent der Mitglieder des Bundestages sollte das Recht erhalten, eine solche Bundeskanzlerbefragung verlangen zu können. Der Antrag dazu muss mindestens zwei Kalenderwochen vor der Befragung gestellt werden. Aus praktischen Gründen ist es für uns auch denkbar, feste Termine zu Beginn eines Kalenderjahres für eine Bundeskanzlerbefragung zu vereinbaren.
- Fragerechte laufen ins Leere, wenn für die Antworten kein qualitativer Mindeststandard gilt. Leider ist festzustellen, dass die Qualität der Antworten der Bundesregierung zunehmend abnimmt. In einer wachsenden Zahl von Fällen werden zudem Antworten mit Verweis auf eine Gefährdung des Staatswohls als Verschlussache beantwortet,

ohne dass ein angemessener Anlass dafür zu erkennen ist. Die Antworten werden damit der öffentlichen Diskussion entzogen, die für eine wirksame Kontrolle der Regierung essentiell ist. Dagegen kann sich das Parlament bislang nur vor dem Bundesverfassungsgericht wehren. Bis zu einem Urteil dauert es aber einige Jahre, so dass über Jahre in den betroffenen Angelegenheiten nur eingeschränkte Kontrolle stattfindet. Wir schlagen daher vor, dass Bundestag und Bundesregierung unter Mitwirkung eines ehemaligen Richters am Bundesverfassungsgerichts eine Schiedskommission einrichten. Die beiden Staatsorgane benennen je ein Mitglied als Vertreter, zu dem als drittes der ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht tritt. Das Mitglied des Deutschen Bundestages muss Mitglied einer Fraktion sein, die nicht regierungstragend ist. So ist gewährleistet, dass die Entscheidung der Schiedskommission alle Perspektiven berücksichtigt. Die Schiedskommission entscheidet binnen 10 Werktagen mit Mehrheit darüber, ob eine Frage angemessen beantwortet ist. Voraussetzung dafür ist der Antrag einer Fraktion des Deutschen Bundestages. Einer Fraktion bleibt es unbenommen, den Weg nach Karlsruhe zu gehen, statt sich an die Schiedskommission zu wenden, wenn sie eine Grundsatzentscheidung herbeiführen möchte.

III. Initiativfunktion

Integrations- und Aufsichtsfunktion allein werden der Rolle des Parlaments in der liberalen Demokratie nicht gerecht. Die Initiativfunktion muss hinzutreten. Von einer „Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk“ kann nur gesprochen werden, wenn die Volksvertretung nicht nur über etwas von der Regierung Vorgegebenes debattiert oder die Aufsicht über Maßnahmen der Regierung führt. Die Volksvertretung muss auch wesentliche Schwerpunkte der Politik selbst initiieren. Ein Parlament, das sich selbst nur als Aufsichtsrat oder Beirat der Regierung versteht, verfehlt seine Aufgabe. Daher schlagen wir vor:

- Insbesondere die Mitglieder der regierungstragenden Bundestagsfraktionen stehen in der Pflicht, dem Vorurteil, dass im Parlament nur „Abnicker“ säßen, entgegen zu treten. Dazu empfehlen wir eine stärkere Orientierung am sogenannten „Struckschen Gesetz“. Danach verlässt kein Gesetzentwurf das Parlament so, wie er in die erste Lesung eingebracht worden ist.
- Initiativen aus der Opposition werden nicht selten ohne intensivere Würdigung von der Regierungsmehrheit abgelehnt, weil sie aus der Opposition kommen. Wir halten eine Befassung der Bundesregierung mit diesen Anliegen in der Sache gleichwohl für sinnvoll. Daher wollen wir die Bundesregierung dazu verpflichten, zu Gesetzentwürfen, die im Bundestag beraten werden, auf Wunsch der Antragsteller eine Stellungnahme abgeben zu müssen.
- Die bisweilen lähmenden Rituale zwischen regierungstragenden



Fraktionen und Oppositionsfraktionen wollen wir durch ein direktdemokratisches Element durchbrechen. Wir schlagen die Einführung eines Bürgerplenarverfahrens vor. Wenn eine Petition an den Deutschen Bundestag innerhalb von zwei Monaten 100.000 oder mehr Unterstützer findet, so soll sie als Tagesordnungspunkt im Plenum verhandelt und dann in die fachlich zuständigen Ausschüsse überwiesen werden. Dieser übermittelt dann seine Stellungnahme mit einer Begründung dem Petitionsausschuss.

Ansprechpartner:

Dr. Marco Buschmann MdB, Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag,
Telefon: 030 227 - 75444 - E-Mail: marco.buschmann@bundestag.de