

Summary: The coronavirus crisis affects parliamentary work. Just as in normal times, measures taken under extraordinary circumstances require legitimization by political mandate holders. Instead of enforcing parliamentary down-sizing, the technical and legal framework for a virtual legislature must be created.

Kurz gefasst: Auch die Arbeit in Parlamenten ist von der Coronakrise betroffen. Doch ebenso wie im Normalfall bedürfen Maßnahmen in Ausnahmesituationen der Legitimation durch politische Mandatsträger*innen. Anstatt einer erzwungenen Verkleinerung der Legislative müssen die technischen und rechtlichen Voraussetzungen für ein virtuelles Arbeitsparlament geschaffen werden.

Gegen die Selbstverzweigung Digitalisierung kann die Corona-Krise zur Stunde des Parlaments machen

Bernhard Weßels und Wolfgang Schroeder

Die Corona-Krise hat das Land in eine gesundheitliche Notsituation gebracht, die tiefgreifende Herausforderungen an das politische System gestellt hat. Lösungsvorschläge zum Umgang mit diesen Herausforderungen bergen die Gefahr, die Rechte von Parteien und Parlamenten zu beschneiden. Aber gerade auf sie kommt es nach wie vor an, um die Verhältnismäßigkeit und zeitliche Konditionierung von Maßnahmen in einer epidemiologischen Notsituation auf demokratische Weise zu legitimieren. Vor allem zu Beginn der Krise waren jene Stimmen nicht zu überhören, die einer exekutiven Agenda das Wort redeten: Neben den strikten Maßnahmen für das gesellschaftliche Leben sollte auch die legislative Gewalt eingeschränkt werden.

Der Verfassungsjurist Christoph Möllers wies in einem Interview vom 25. März darauf hin, dass Bundestag und Landesparlamente „jetzt nicht Strukturen schaffen [sollten], mit denen sie sich selbst ersetzen – etwa einen Notausschuss, der die Aufgaben des Parlaments übernimmt“. *Der Spiegel* sprach von einer Gefahr der „Selbstverzweigung“ der Abgeordneten. Genau das, wovor Möllers warnte – ein Notausschuss des Bundestags –, wurde am 29. März 2020 von Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble erneut in die Debatte eingebracht: Nach Berichten schwebte ihm ein Notparlament vor, das analog zur grundgesetzlichen Notstandsfrage im Verteidigungsfall aus 48 Repräsentanten aus Bundestag und Bundesrat bestehen soll. Dafür wäre eine Verfassungsänderung nötig gewesen. Dagegen empfahl Möllers den Abgeordneten, die Corona-Krise als technisches Problem zu begreifen, um dafür zu sorgen, handlungsfähig zu bleiben.

Am 25. März billigte der Bundestag eine bis zum 30. September 2020 gültige Änderung der Geschäftsordnung, mit der das Parlament bereits dann beschlussfähig ist, wenn mehr als ein Viertel seiner Mitglieder im Sitzungssaal anwesend sind – davor musste mehr als die Hälfte anwesend sein. Für die Ausschüsse gilt seitdem eine entsprechende Regelung.

Aber reicht diese Regelung aus, um eine umfassende Handlungsfähigkeit des Parlaments zu sichern und der These von der „Stunde der Exekutive“ die Maxime der „Stunde der Legislative“ entgegenzustellen? Denn die in einer solchen Krisensituation geforderten gesellschaftlichen Einschränkungen mit all ihren Konsequenzen für Freiheits- und Partizipationsrechte müssen so demokratisch eingebettet werden, dass der Notstand nicht zur Alltäglichkeit wird und Reichweite und Zeithorizonte klar abgesteckt sind. Die Parteien sind weiter notwendig, um an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken, und die Abgeordneten sind dazu verpflichtet, zu deliberieren und zu entscheiden.



Bernhard Weßels ist kommissarischer Direktor der Abteilung Demokratie und Demokratisierung und Professor am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. (Foto: David Ausserhofer)

bernhard.wessels@wzb.eu

Wie könnte also die Einbettung der Notsituation in eine demokratische Entscheidungsarena aussehen? Werfen wir einen Blick in die New York Stock Exchange (NYSE), deren Broker Milliarden bewegen, das Parkett leer lassen und den Handel vom Homeoffice bewältigen. Warum ist dies für Bundestags- und Landtagsabgeordnete nicht möglich? Sicherlich spielen die Sicherheitsstandards eine Rolle. Aber wenn es eine Börse hinbekommt, wo es um hohe Transaktionsrisiken geht, dann sollte es der Politik auch gelingen. Die NYSE-Broker bewältigen sowohl Informationsvielfalt als auch kostenträchtige Entscheidungen, ohne auf dem Parkett zu sein. Der Bundestag hat mit der neuen Geschäftsordnung eine Regelung in Kraft gesetzt, die gleichzeitig „Verzweigung“ und Digitalisierung erlaubt. Als Arbeitsparlament bewältigt der Bundestag einen großen Teil des politischen Abwägens und Verhandeln in den Ausschüssen. Für sie ist die Beschlussfähigkeit – und damit Beschlussempfehlungen für das Plenum – dann gegeben, wenn mehr als ein Viertel der Ausschussmitglieder an der Sitzung teilnehmen, „oder über elektronische Kommunikationsmittel zugeschaltet sind“. Und: Bei öffentlichen Ausschussberatungen und Anhörungen kann der Öffentlichkeit der Zugang ausschließlich durch elektronische Übermittlungswege gewährt werden.

Warum dann nicht konsequent auf Digitalisierung setzen, anstatt einen politischen Notstand zu kreieren, der dann zur „Verzweigung“ der Politik führt und für die Gesellschaft zur Bedrohung werden könnte? Es wäre geboten, eine technische Infrastruktur zu schaffen, in der es den Abgeordneten möglich wird, in Ausschüssen und im Plenum nach den gewohnten und nicht nach Notstandsregeln zu operieren, und dabei zwar nicht die physische, wohl aber die virtuelle Anwesenheit aufrechtzuerhalten. Wie die *Saarbrücker Zeitung* am 26. März berichtet, streckte selbst der Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble zur Einhaltung des Kontaktverbots den Arm aus und bat um „Abstand“, als ein Abgeordneter auf ihn zukam. Was wäre für Abstandsregeln besser geeignet als der elektronische Kontakt?

Politik braucht in Zeiten der Normalität den persönlichen Kontakt, die Anwesenheit und damit die repräsentative physische Identifikation. Durch die Routinen der Politik werden Vertrauen und Verlässlichkeit aufgebaut, die in Zeiten der Not als kulturelles Kapital genutzt werden können. So schafft Politik selbst die Ressourcen, um die Deliberation auch in Zeiten einer Pandemie zu ermöglichen. Es geht um die Selbstbestimmung unserer freien Abgeordneten und um die Selbstbestimmung der Gesellschaft. Die Öffentlichkeit könnte eingeschaltet bleiben und virtuell stattfindende Plenumsdebatten genauso beobachten wie solche, die tatsächlich im Plenum stattfinden. Für öffentliche Ausschusssitzungen und öffentliche Anhörungen müsste es keine „Kann“-Bestimmung, sondern eine „Soll“-Bestimmung sein, die den Zugang über elektronische Übermittlungswege gewährleistet.

Im Zeitalter der Digitalisierung und der Klimakrise würde eine Digitalisierung der parlamentarischen Praxis in mancherlei Beziehung helfen: In einer Ausnahmesituation, um nicht Notstand zu sagen, könnte parlamentarische Deliberation auf einer breiteren Basis stattfinden als jetzt gerade. Entscheidungen müssten nicht von einer Minderheit der Parlamentarier, die das Parlament repräsentieren, getroffen werden, sondern könnten auf der gleichen breiten Basis stehen wie im Normalfall. Das ist kein Plädoyer für virtuelle Parlamentsitzungen als Regel, wohl aber das Plädoyer, wohlbegründete Ausnahmen zuzulassen. Solche Ausnahmen könnten über den Corona-Ausnahmestand hinausreichen, etwa wenn eine Beteiligung von einer Abgeordneten oder einem Abgeordneten an einer Debatte, Sitzung oder Abstimmung als wichtig angesehen wird, es aber eines unnötigen Aufwands bedürfte, das mit physischer Anwesenheit zu realisieren. Durch eine bessere Einbettung der Legislative in eine responsive digitale Infrastruktur könnte die Arbeit der Abgeordneten weitergehend unterstützt werden. Vor allem wenn es darum geht, deliberative Verfahren aus dem legislativen Raum stärker für zivilgesellschaftliche Akteure zu öffnen. So könnten durch die Erfahrungen in der Corona-Krise Fortschritte in der Entwicklung einer digitalen Infrastruktur dazu beitragen, die Selbstbestimmung der Abgeordneten zu fördern, Zeitbudgets zu schonen, um schließlich die „Präsenz“ – einschließlich der virtuellen – im parlamentarischen Geschäft zu erhöhen.

In Zeiten der Krise die Digitalisierung zur „Selbstverzweigung“ zu nutzen, ist der falsche Weg. Es muss genau in die entgegengesetzte Richtung gehen: Digitalisierung als Mittel, in der Krise handlungsfähig zu bleiben, und als Instrument, parlamentarische Kompetenz und Selbstbestimmung nachhaltig zu verstärken. Die Fraktionen im Bundestag sehen dies wohl auch so, jedenfalls sind sie auf Schäubles Angebot einer Verfassungsänderung bislang nicht eingegangen.

Im Europäischen Parlament ist übrigens das digitale Zusatzangebot schon längst Praxis: Sechs Ausschüsse nutzen bereits seit 2014 den elektronischen Weg als normalen Modus Operandi. Das Konzept heißt E-Parlament und vereint die Grundsätze der Mobilität, Konnektivität und Interoperabilität für den gesamten Gesetzgebungszyklus, so der ehemalige Generaldirektor für Innovation und technologischen Support der Europäischen Union, Giancarlo Vilella, in seinem Buch „E-Democracy“. Warum sollte das in Deutschland nicht gehen?

Der Präsident des Deutschen Bundestags Schäuble stellt sich augenscheinlich auch diese Frage. Er bot den Fraktionschefs an, die Möglichkeit virtueller Plenarsitzungen zu erörtern. Augenscheinlich hat auch das Innenministerium bereits Mitte März empfohlen, die Durchführung von Sitzungen und Abstimmungen im Ausnahmefall in Online-Verfahren zu ermöglichen. Allerdings sind die Bedenken aus juristischer Perspektive groß. Die Gutachten, die Schäuble in Auftrag gegeben hat, kommen zu dem Schluss, dass ein Wechsel zu Online-Verfahren nicht ohne Änderung des Grundgesetzes möglich ist. Warum ist das Grundgesetz gegenüber der Digitalisierung so konservativ? Das hat weniger mit Inflexibilität zu tun als mit dem Umstand, dass Demokratie auch im Parlament gelebt werden muss. Die öffentliche Rede ist etwas anderes als eine – möglicherweise vorher aufgezeichnete – Online-Rede. Auch eine Stimmabgabe in kollektiver Sichtbarkeit ist etwas anderes als eine im stillen Kämmerlein. Aber es bleibt ein Zielkonflikt in Zeiten von Corona bestehen: Beschlussfähigkeit mit einer kleinen Zahl Abgeordneter oder umfassende parlamentarische Präsenz, wenn auch nur virtuell. Es sollte die physische Anwesenheit die Regel bleiben, aber die virtuelle als Ausnahme geregelt werden.

Literatur

Vilella, Giancarlo: *E-Democracy. On Participation in the Digital Age*. Baden-Baden: Nomos 2019.



Wolfgang Schroeder ist Fellow in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung des WZB. Als Professor an der Universität Kassel leitet er das Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“. (Foto: David Ausserhofer)

wolfgang.schroeder@wzb.eu