

**Bericht**  
**der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform**

**gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 20. September 1984**  
**— Drucksache 10/1983 —**

Inhaltsübersicht	Seite
Vorwort .....	3
Die Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform — Auftrag und Durchführung	5
<b>KAPITEL I: Redeordnung</b> .....	6
1. Redezeit .....	7
2. Rederecht von Bundesregierung und Bundesrat .....	7
3. Unverplanter Zeitanteil bei Aussprachen .....	8
4. Sachbeiträge zu Protokoll .....	8
5. Freier Vortrag .....	8
6. Bevorzugte Worterteilung für Kurzbeiträge .....	9
<b>KAPITEL II: Berichterstattung aus Kabinettsitzungen</b> .....	9
1. Frühe Unterrichtung des Parlaments .....	9
2. Zu den Verfahrensgrundsätzen .....	10
<b>KAPITEL III: Beratungsformen für Plenum und Ausschüsse</b> .....	10
1. Aussprache in der ersten Beratung .....	10
2. Öffentliche Beratungen in Ausschüssen .....	11
3. Konzentration der Plenaraussprachen auf Grundsatzfragen .....	12
<b>KAPITEL IV: Kontrollfunktion und Informationszugang des Bundestages und der Abgeordneten</b> .....	13
1. Zugang zu Entscheidungsgrundlagen der Regierung .....	13
2. Sachkundige Bürger in Ausschüssen .....	14
3. Anhörung von Petenten .....	14
4. Untersuchungsausschüsse und Geheimhaltungsvorschriften .....	14
<b>KAPITEL V: Zeitplanung für die Sitzungswochen des Bundestages</b> .....	15
1. Zeitnot und Zeitbedarf .....	15
2. Halbtägige Plenarsitzungen .....	15

	Seite
<b>KAPITEL VI: Bundestag und Haushalt</b> .....	16
1. Wahl des Präsidenten des Bundesrechnungshofes .....	17
2. Selbständigere Stellung des Bundestages bei der Aufstellung seines Haushalts .....	18
<b>KAPITEL VII: Bundestag, Medien und Öffentlichkeit</b> .....	18
1. Parlamentsberichterstattung in Zeitungen und Zeitschriften .....	18
2. Die Wochenzeitung „Das Parlament“ .....	19
3. Betreuung der Besuchergruppen des Bundestages .....	19
4. Fernsehübertragungen aus dem Bundestag .....	20
<b>KAPITEL VIII: Arbeitsbedingungen der Abgeordneten</b> .....	21
1. Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechniken .....	21
2. Moderne Bürotechnik .....	22
3. Bessere Darstellung der Bundestagsdrucksachen .....	22
4. Fraktionsmitarbeiter in Ausschußsitzungen .....	23
5. Wissenschaftliche Dienste .....	23
<b>Beratungsunterlagen (Anlage)</b> .....	25

## Vorwort

Einsetzung und Auftrag der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform standen am Ende einer grundsätzlichen Aussprache des Bundestages über seine Stellung und seine Arbeit, die am 20. September 1984 stattfand. Sie war durch meinen Vorgänger im Amt, Dr. Rainer Barzel, in der Plenarsitzung am 6. Dezember 1983 anlässlich einer Erörterung von Umbauplänen für den Bundestag angeregt und im April 1984 durch eine Reihe von Vorschlägen zur Stellung des Bundestages im Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen und Institutionen vorbereitet worden.

Ebenfalls im April 1984 wurden dem Präsidenten von der Abgeordneten Frau Dr. Hamm-Brücher als Sprecherin einer Gruppe von Abgeordneten aus allen Fraktionen „Erste Überlegungen und Vorschläge zur Berücksichtigung des Artikels 38 Abs. 1 GG in der parlamentarischen Arbeit“ vorgelegt. Diese Gruppe, die in der Folgezeit auf 110 Mitglieder des Hauses anwuchs, hat zu der Aussprache des Bundestages am 20. September 1984 den Entschließungsantrag vorgelegt, der vom Bundestag einstimmig angenommen und zur Grundlage für die Arbeit der Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform gemacht wurde.

Der Verlauf der Aussprache zur Stellung und Arbeit des Deutschen Bundestages bewies ihre Nützlichkeit. Fünfundvierzig Abgeordnete ergriffen das Wort und ließen eine Momentaufnahme des Bundestages nach 35 Jahren seiner Existenz entstehen, die vielfach klare und kräftige Konturen, aber auch einige undeutliche und weniger befriedigende Partien zeigte. Das breite Spektrum aus Kritik und Selbstkritik, Analysen und Reformvorschlägen erwies sich als getragen von einer eindrucksvollen Übereinstimmung aller Fraktionen über die Vorzüge der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland.

Der Auftrag der Ad-hoc-Kommission bezog sich damit auf die Entwicklung von Vorschlägen aufgrund dieser Aussprache und im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben. Überlegungen zu Änderungen des Grundgesetzes hat die Kommission nicht als ihre Aufgabe angesehen. Ebenso hat sie davon abgesehen, Vorschläge für Gesetzesänderungen auszuarbeiten — beispielsweise beim Abgeordnetengesetz, Bundeswahlgesetz, Parteiengesetz oder anderen Rechtsvorschriften mit Bezug auf die Arbeit des Bundestages und seiner Mitglieder —, auch wenn sie in ihren Beratungen mehrfach mit Vorgaben und Auswirkungen gesetzlicher Regelungen befaßt war.

Die Kommission hat sich statt dessen bewußt auf pragmatische und unmittelbar umsetzbare Empfehlungen konzentriert, mit denen den vordringlichen Anliegen alsbald Rechnung getragen werden kann. In einigen Punkten schlägt die

Kommission vor, die von ihr empfohlenen Verfahrensänderungen möglichst bald — gegebenenfalls in verschiedenen Varianten — während einer Testphase zu erproben und im Lichte der Erfahrungen zu entscheiden, ob dabei geblieben und die Geschäftsordnung des Bundestages, soweit erforderlich, entsprechend angepaßt werden soll. In einigen Punkten gehen die an den Bundestag gerichteten Empfehlungen davon aus, daß bestimmte Organe und Gremien — etwa Präsident, Ältestenrat, Geschäftsordnungsausschuß, Fachausschüsse — mit der weiteren Entwicklung oder Umsetzung des betreffenden Vorschlags zu beauftragen sind.

In dieser praxisnahen Orientierung sah die Kommission den geeigneten Weg, Ergebnisse der Aussprache des Bundestages in der Richtung einer baldigen Realisierung zu ordnen, zu verdichten und weiterzuentwickeln. Zugunsten dessen verzichtete sie auf die Ausarbeitung eines umfassenden und abgeschlossenen Reformmodells, was in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit weder möglich noch realistisch gewesen wäre.

Nun sind wieder die Mitglieder des Bundestages und die Fraktionen am Zuge. An ihnen liegt es, die Empfehlungen aufzugreifen, sie gegebenenfalls zu verändern oder zu ergänzen und sie durch Beschlüsse zu verwirklichen. Der Bundestag hat im Laufe seines Bestehens immer wieder die Kraft bewiesen, sein Selbstverständnis und seine Arbeitsweise den sich wandelnden Anforderungen anzupassen. Die Kommission wünscht sich eine aufgeschlossene und intensive Diskussion ihrer Empfehlungen.

Bonn, den 28. Juni 1985

**Dr. Jenninger**

Vorsitzender

## Die Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform — Auftrag und Durchführung

Der Deutsche Bundestag hat im Anschluß an die Plenardebatte am 20. September 1984 einstimmig dem folgenden Entschließungsantrag zur Stellung und Arbeit des Deutschen Bundestages (Drucksache 10/1983) zugestimmt:

„Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag hält es im Anschluß an die Debatte vom 20. September 1984 für erforderlich, seine Arbeitsweise und öffentliche Wirksamkeit als unmittelbar vom Volk gewähltes Verfassungsorgan zu verbessern. Zugleich soll die Stellung der einzelnen Abgeordneten, wie sie sich aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt, gestärkt werden. Er begrüßt die Initiative des Bundestagspräsidenten, die Stellung des Deutschen Bundestages im Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen und Institutionen deutlich zu machen.

Es soll insbesondere erreicht werden

- eine lebendigere und offenere Gestaltung von Plenardebatten,
- ein verstärktes und wirksameres Kontrollrecht des Parlaments, z. B. durch eine Verbesserung des Frage- und Informationsrechtes, eine aktuellere Befassung des Parlaments mit Kabinettsentscheidungen usw.,
- weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Wirkungsmöglichkeiten und zur Stärkung des Ansehens des Parlaments und seiner Abgeordneten. Hierzu gehören auch weitere Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten des einzelnen Abgeordneten.

Der Deutsche Bundestag schlägt die Einsetzung einer vom Präsidenten geleiteten Ad-hoc-Kommission „Parlamentsreform“ vor. Diese Kommission soll bis zum Frühjahr 1985 die vorliegenden Initiativen und Vorschläge prüfen und daraus konkrete Vorschläge zur Verbesserung der parlamentarischen Arbeit entwickeln.“

Die nach dieser Formulierung vom Bundestag vorgeschlagene Einsetzung einer Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform war damit, ebenso wie ihre Leitung, dem Präsidenten des Bundestages übertragen. Die konstituierende Sitzung fand am 2. Oktober 1984 statt. Die Kommission wurde zusammengesetzt aus den Mitgliedern des Präsidiums, des Ältestenrates und des Geschäftsausschusses sowie aus weiteren vier Abgeordneten, die als Mitunterzeichner der interfraktionellen „Initiative Parlamentsreform“ in die Kommission berufen wurden.

Die Bundesregierung war an den Beratungen beteiligt; an allen Sitzungen nahm ein Vertreter des Bundeskanzleramtes teil. Dem Bundesrat wurden die Sitzungsprotokolle und Unterlagen übermittelt; in einigen Sitzungen war er durch seinen Direktor

vertreten. Betreut wurde die Kommission vom Leiter des Fachbereichs Parlamentsrecht der Verwaltung des Bundestages. Die Beratungsunterlagen (Anlage) wurden im wesentlichen innerhalb der Bundestagsverwaltung erarbeitet.

Die Kommission nahm zunächst eine Sichtung und Ordnung der Vorschläge und Meinungen in der Plenardebatte vom 20. September 1984 vor, um dann die Themen nach zeitlichen und sachlichen Prioritäten zu behandeln. Durch die Zusammensetzung der Kommission war gewährleistet, daß während der Beratungen ein Informationsaustausch mit Institutionen und Organen stattfinden konnte, die mit der Thematik insgesamt oder in bestimmten Fällen ebenfalls befaßt waren, so mit Bundesregierung und Bundesrat sowie mit dem Geschäftsausschuß und bezüglich eines Themas mit dem Haushaltsausschuß und dem Rechnungsprüfungsausschuß. Der Präsident des Bundestages war von Beginn an gebeten worden, zu bestimmten Fragenkreisen den Kontakt mit einschlägig befaßten Kommissionen des Ältestenrates — Haushaltskommission, Baukommission, Rechtsstellungskommission, Kommission für den Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechniken und -medien — zu vermitteln. So fand eine Sitzung auf der Grundlage eines Berichts der Vorsitzenden der Kommission für den Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechniken und -medien statt.

Überlegungen und Aktivitäten in der interfraktionellen „Initiative Parlamentsreform“ fanden durch ihre in der Kommission vertretenen Mitglieder Eingang in die Beratungen. Die Ergebnisse einer von ihr durchgeführten Umfrage unter den Mitgliedern des Bundestages bildeten die Grundlage einer Sitzung der Kommission zu prinzipiellen Voraussetzungen und Zielen von Reformvorstellungen.

Anträge der „Initiative Parlamentsreform“ für formelle Änderungen der Geschäftsordnung des Bundestages wurden teilweise in der Sache behandelt und in einzelnen Empfehlungen der Kommission auch berücksichtigt. Jedoch wurde von einem förmlichen Beschluß über diese Anträge abgesehen, weil die Kommission keine Entscheidungsbefugnis über geschäftsordnungsmäßige Anträge hat und sich auch selbst keine Antragsbefugnis gegenüber dem Plenum zuschreibt.

Nach Ansicht einzelner Mitglieder ist es trotz einiger Verbesserungen noch nicht ausreichend gelungen, dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 20. September 1984 — hier insbesondere dem Satz, wonach die Stellung der einzelnen Abgeordneten gestärkt werden soll — Rechnung zu tragen. Ein Versuch, das Spannungsverhältnis zwischen den Rechten des einzelnen Abgeordneten gemäß Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG und den Ansprüchen der Fraktionen gemäß Artikel 21 GG zu verdeutlichen

und gegeneinander abzuwägen, habe nicht stattgefunden. Nach dieser Auffassung wurden befriedigende Verbesserungen hinsichtlich des individuellen Frage- und Informationsrechts des Abgeordneten nicht erzielt.

Gelegenheiten zum Erfahrungsaustausch mit entsprechenden Vorhaben im Ausland wurden genutzt. So fanden Begegnungen von Kommissionsmitgliedern mit der Enquete-Kommission Parlamentsreform des Schwedischen Reichstags und mit der Reformkommission des Kanadischen Unterhauses statt, die den Bundestag besuchten, um sich über den Stand der Überlegungen zur Verbesserung der parlamentarischen Arbeit zu informieren.

Auf eine kontinuierliche Unterrichtung der Presse wurde bewußt verzichtet, um verfrühte Festlegungen auf bestimmte Vorschläge zu vermeiden und von Sitzung zu Sitzung die Überlegungen im Gespräch innerhalb der Fraktionen sich weiterentwickeln zu lassen. Dies hat auch dazu geführt, daß bestimmte Empfehlungen der Kommission bereits praktiziert werden, so die zeitliche Begrenzung der einzelnen Debattenbeiträge auf regelmäßig zehn Minuten, die Einführung einer Fünf-Minuten-Kurzdebatte und die Nichtinrechnung von Zwischenfragen in die Redezeit.

Von Oktober 1984 bis Juni 1985 hat die Kommission insgesamt 14 Sitzungen durchgeführt. Sie wurden ausnahmslos vom Präsidenten geleitet. Die Terminvorgabe des Einsetzungsbeschlusses konnte weitgehend eingehalten werden.

## KAPITEL I

### Redeordnung

#### Empfehlungen

1. Als Standardredezeit für den einzelnen Beitrag gelten 10 Minuten. Ein ausnahmsweise für erforderlich gehaltener Mehrbedarf muß angemeldet, eine entsprechende Vereinbarung bei der Vorbereitung im Ältestenrat begründet werden. Dazu gelten die folgenden Maßgaben:
  - Die bisher aus 15-Minuten-Beiträgen bestehende „Runde“ von Fraktionsbeiträgen wird mit 10-Minuten-Beiträgen bestritten. Die „Kurzdebatte“ mit bisher je 10 Minuten Redezeit setzt sich künftig in der Regel aus 5-Minuten-Beiträgen zusammen.
  - Zwischenfragen werden außerhalb der Redezeit abgewickelt. Der sitzungsleitende Präsident berücksichtigt den dadurch verbrauchten Zeitanteil durch einen entsprechenden Zuschlag, den er nach seinem Ermessen mit

Der vorgelegte Bericht ist nicht als Schlußbericht zu verstehen. Er erfüllt zunächst den Auftrag, „konkrete Vorschläge zur Verbesserung der parlamentarischen Arbeit zu entwickeln“. Besonders, soweit eine probeweise Handhabung geänderter Verfahren empfohlen wird, hat die Kommission ihre Bereitschaft erklärt, bei Bedarf später nochmals zusammenzutreten, um die Ergebnisse auszuwerten und gegebenenfalls dazu Stellung zu nehmen.

Da die Kommission vom Plenum eingesetzt wurde, geht sie davon aus, daß nach der Sommerpause eine Plenardebatte über ihren Bericht stattfinden wird. In dieser Aussprache besteht Gelegenheit, von Fraktionen oder antragsberechtigten Gruppen vorgelegte Anträge zu beraten und an die zuständigen Ausschüsse zu überweisen. Soweit es sich dabei um formelle Änderungen der Geschäftsordnung handelt, können sie vom Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung ausformuliert und dem Bundestag zur Beschlußfassung empfohlen werden.

Dies hindert nicht, daß bestimmte von der Kommission empfohlene Verfahrensänderungen schon vorher probeweise eingeführt werden. Wo sie sich nicht auf Vorschriften der Geschäftsordnung stützen können, geht die Kommission davon aus, daß die probeweise Praktizierung im Wege der Abweichung gemäß § 126 der Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) stattfinden kann. Der Weg hierfür ist die Vereinbarung im Ältestenrat. Entsprechend ist bereits hinsichtlich der Kommissionsempfehlungen über die Verkürzung der Redezeit, über die Berichterstattung aus Kabinettsitzungen sowie über öffentliche Beratungen von Ausschüssen Verfahren worden.

Rücksicht auf Art und Anzahl der Zwischenfragen und ihrer Beantwortung variieren kann.

2. Die Mitglieder und Beauftragten von Bundesregierung und Bundesrat werden gebeten, sich der geänderten Redeordnung anzupassen und — unbeschadet ihrer Rechte aus Artikel 43 Abs. 2 Satz 2 GG — ihre Beiträge ebenfalls in der Regel auf 10 Minuten zu begrenzen. Ferner sollte von dem Recht, „jederzeit“ gehört zu werden, zumindest bei der Beratung von Vorlagen aus der Mitte des Bundestages erst Gebrauch gemacht werden, wenn alle Fraktionen einmal Gelegenheit zur Stellungnahme gehabt haben.
3. Bei Aussprachen von mindestens 2 Stunden Dauer wird ein Zeitanteil von 30 Minuten nicht in die Redezeitverteilung nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen einbezogen, sondern

steht dem Präsidenten zur Worterteilung für 5-Minuten-Beiträge außerhalb der aufgeteilten Redezeit zur Verfügung.

4. Der Präsident kann im Einzelfall auf Verlangen aller Fraktionen mit Zustimmung des Plenums — gegebenenfalls anstelle einer Aussprache — zu einem Tagesordnungspunkt einen Sachbeitrag jeder Fraktion zu Protokoll zulassen. Der Umfang der Erklärung darf zwei Schreibmaschinenseiten nicht überschreiten. Der Präsident kann Erklärungen vom Druck ausschließen, wenn sich nachträglich herausstellt, daß sie ordnungswidrige Äußerungen enthalten.

## Erläuterungen

### 1. Redezeit

Das Rederecht ist ein Grundrecht des Abgeordneten gemäß Artikel 38 Abs. 1 GG. Die Redeordnung soll diesem Recht Rechnung tragen. Deshalb empfiehlt die Kommission, Möglichkeiten zu schaffen, innerhalb der insgesamt knappen Debattendauer möglichst vielen Abgeordneten Redezeiten einzuräumen und so auch zu einer Verlebendigung der Aussprachen beizutragen.

Ein weiterer Ausgangspunkt der Erörterungen hierzu war die Zunahme der vom Bundestag zu bewältigenden Arbeit und die damit verbundene Mehrbelastung für den einzelnen Abgeordneten, der darüber hinaus verstärkt Aufgaben außerhalb des Parlaments wahrzunehmen hat. Das Bemühen, dieser Überlastung in geeigneter Weise entgegenzuwirken, fand seinen Niederschlag in mehreren Vorschlägen (vgl. neben Ziffer 3 dieser Empfehlung auch Kapitel III). Als ein möglicher Weg zur Zeiteinsparung wurde auch eine Verkürzung der Redezeit angesehen.

- 1.1 Die Redezeit eines Abgeordneten ist geschäftsordnungsrechtlich derzeit auf in der Regel bis zu 15 Minuten festgesetzt; die Fraktionen haben das Recht, eine längere Redezeit für einen ihrer Redner zu verlangen (§ 35 Abs. 1 GO-BT). Davon machen sie bei längeren Debatten, bei denen die Redezeit entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen aufgeschlüsselt wird, vor allem zugunsten des jeweiligen Hauptredners häufig Gebrauch. Bei kürzeren Debatten, die sich aus gleichlangen Einzelbeiträgen für jede Fraktion zusammensetzen, wird die Redezeit jeweils vorher durch Vereinbarung im Ältestenrat festgelegt. Sie beträgt bei sogenannten Runden bisher meist 15 Minuten, bei sogenannten Kurzdebatten 10 Minuten je Fraktion.

In der Kommission überwog die Auffassung, daß durch die Verkürzung der Redezeiten eine Straffung der Debatten angestrebt werden sollte. Dabei wurde nicht verkannt, daß dies im Einzelfall zu Schwierigkeiten führen kann, wenn die Materie eine sehr komprimierte Darstellung nur schwer zuläßt. Auch könnte ein unerwünschter Nebeneffekt der Verkürzung darin bestehen, daß der Zwang zur verstärkten

Zusammenfassung noch mehr zu vorgefertigten Redetexten führt, während die Kommission andererseits befürwortet, daß die Debattenreden soweit als möglich frei vorgetragen werden.

Dennoch ist davon auszugehen, daß die Vorteile einer Redezeitverkürzung die Nachteile überwiegen werden. Neben dem Bestreben, insgesamt Beratungszeit einzusparen, kann erreicht werden, daß durch den häufigeren Wechsel von Rede und Gegenrede die unterschiedlichen Standpunkte schneller sichtbar und damit die Debatten insgesamt lebhafter werden. Auch kann sich die Notwendigkeit, kürzer zu sprechen, insoweit positiv auswirken, als die Redebeiträge von gewissen Wiederholungen befreit werden. Dabei bleibt sichergestellt, daß weiterhin im Rahmen grundsätzlicher Auseinandersetzungen längere Ausführungen gemacht werden können.

- 1.2 In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, Zwischenfragen nicht mehr innerhalb der Redezeit abzuwickeln. Die Zeitnot durch die Auseinandersetzung mit Zwischenfragen führt derzeit manchen Redner dazu, sie nicht zuzulassen. Zwischenfragen sind aber als belebendes und bereicherndes Element der Aussprache wünschenswert. Zudem werden dadurch die Beteiligungschancen des einzelnen Abgeordneten an der Debatte insgesamt erweitert. Die damit verbundene geringfügige Verlängerung der Aussprache kann im Interesse einer lebhafteren Debatte in Kauf genommen werden.

Entsprechend diesem Vorschlag wird im Bundestag bereits seit einigen Sitzungswochen verfahren, ohne daß bisher Probleme aufgetreten wären.

### 2. Rederecht von Bundesregierung und Bundesrat

Nach Artikel 43 Abs. 2 Satz 2 GG müssen die Mitglieder und Beauftragten von Bundesregierung und Bundesrat „jederzeit gehört werden“. Diese aus dem konstitutionellen Parlamentsverständnis überkommene Regelung wird allgemein so ausgelegt, daß dem Redeprivilegierten nach Abschluß des laufenden Redebeitrages das Wort zu erteilen ist.

Teilweise wird dies als Eingriff in die Parlamentsdebatte empfunden, da dadurch die Rednerliste des Bundestages unterbrochen und der vorgesehene und parlamentstypische Wechsel zwischen Rednern von Parlamentsmehrheit und Opposition gestört wird. In der Praxis tritt dieses Problem freilich selten scharf hervor, da die Beiträge von Bundesregierung und Bundesrat in der Regel in das Redezeitkontingent von Mehrheit oder Opposition eingerechnet werden. Damit wird auch der grundsätzlichen politischen Kräfteverteilung im parlamentarischen Regierungssystem entsprochen.

Die Kommission ist aber der Auffassung, daß eine Straffung und Belebung der Plenardebatte auf dem empfohlenen Weg nur dann Erfolg verspricht, wenn sich die Bundesregierung und der Bundesrat grund-

sätzlich in die empfohlene Handhabung der Redeordnung einfügen. Rechtlich kann eine Verkürzung der Redezeit nur den Bundestag intern binden. Jedoch sollten in der öffentlichen Debatte, die eine besondere Bedeutung gerade für das Parlament hat, die Redezeitregeln von allen Beteiligten im Grundsatz akzeptiert und eingehalten werden. Die Kommission geht davon aus, daß Bundesregierung und Bundesrat bereit sind, von ihrem Redeprivileg — das nicht in Zweifel gezogen wird — einen eingeschränkten Gebrauch zu machen, auch was das „je-derzeitige“ Rederecht betrifft.

### 3. Unverplanter Zeitanteil bei Aussprachen

Ziel dieser Empfehlung ist es, neben der Redezeit, die den Fraktionen nach ihrem Stärkeverhältnis zugemessen und von diesen intern aufgeteilt wird, unverplante Redezeit für „freie“ Wortmeldungen zur Verfügung zu haben, um die Redechancen des einzelnen Abgeordneten zu verbessern und damit zu einer Belebung der Aussprache mit beizutragen. Durch die feste Verplanung der Redezeit ist es nicht immer möglich, spontane Wortmeldungen und entsprechende kurze Rede- und Gegenredebeiträge zu berücksichtigen. Eine Folge dieser Praxis im Bundestag ist, daß das verfassungsrechtlich gewährleistete Rederecht des einzelnen Abgeordneten — das durch Redevereinbarungen zwischen den Fraktionen im Kern nicht angetastet werden darf — sich weitgehend auf geplante, schriftlich vorbereitete Beiträge der jeweiligen Sprecher der Fraktionen konzentriert hat. Nicht zuletzt darin wird ein Grund für mangelndes Interesse der Öffentlichkeit und nicht selten geringe Präsenz der Abgeordneten im Plenarsaal gesehen.

Dem soll der Vorschlag entgegenwirken, indem er verstärkt unvorbereitete Wortbeiträge und damit ein unmittelbares Eingehen auf die Ausführungen der Vorredner erleichtert. Dabei kann die Verteilung der Kurzbeiträge im einzelnen dem Präsidenten überlassen bleiben, der sich hierbei vom Verlauf der Debatte leiten lassen wird. Obwohl der Präsident des Deutschen Bundestages nicht über die Kompetenzen des Speakers im britischen Unterhaus verfügt, ist diese Lösung sachgerecht und wird ohne Probleme gehandhabt werden können.

Bedenken wurden in verschiedener Hinsicht vorgetragen. So wurde befürchtet, daß in der Praxis auch über den unverplanten Zeitanteil jeweils eine Absprache zwischen den Fraktionen erfolgen werde und daß möglicherweise eine Verlängerung der Aussprache zu erwarten sei. Auch könnten die Fraktionsgeschäftsführungen versucht sein, Redewünsche ihrer Mitglieder unter Hinweis auf die „freie“ Redemöglichkeit um so leichter abzuweisen. Außerdem benachteilige dieses Verfahren in unverhältnismäßiger Weise die großen Fraktionen. Die Bedenken wurden unter Hinweis auf den Erprobungscharakter der Empfehlung letztlich zurückgestellt.

### 4. Sachbeiträge zu Protokoll

Im Bundestag bestand in früheren Wahlperioden — ohne geschäftsordnungsrechtliche Festschreibung — die Übung, daß vorbereitete Reden, die aus unterschiedlichen Gründen nicht oder nicht mehr gehalten werden sollten, dem Präsidenten zur Veröffentlichung im Anhang zum Stenographischen Protokoll eingereicht werden konnten. Davon wurde abgegangen, um den Öffentlichkeitsgrundsatz der parlamentarischen Verhandlung nicht durch eine Tendenz zum „schriftlichen Verfahren“ verdrängen zu lassen und um der Notwendigkeit zu entgegen, gegebenenfalls derartige Reden zu Protokoll nach Umfang und Anzahl beschränken zu müssen.

Das Öffentlichkeitsprinzip hat heute — ungeachtet der Tatsache, daß auch das Stenographische Protokoll dazu bestimmt ist, Öffentlichkeit herzustellen — einen ebenso hohen Rang wie früher. Die Kommission ist jedoch der Auffassung, daß in einer Hinsicht ein Bedürfnis für nicht mündlich vorgetragene Sachbeiträge anerkannt werden kann. Dies ist dann der Fall, wenn zu politisch wenig umstrittenen — etwa fachlich stark spezialisierten — Gegenständen von keiner Seite im Bundestag ein Bedürfnis für die öffentliche Auseinandersetzung gesehen wird, aber ein Interesse gegeben ist, die Haltungen der Fraktionen für die an dieser Materie interessierten Bürger zusammenfassend kenntlich zu machen. In solchen Einzelfällen soll der Präsident daher die Möglichkeit haben, den Fraktionen mit Zustimmung des Plenums Gelegenheit zur Abgabe einer im Umfang strikt begrenzten Erklärung zu Protokoll zu geben und damit gegebenenfalls den Verzicht auf eine andernfalls vorgesehene Debatte zu ermöglichen.

Da Voraussetzung hierfür ein übereinstimmendes Verlangen aller Fraktionen ist, ist gewährleistet, daß keine für erforderlich gehaltene öffentliche Debatte in die Schriftform abgedrängt wird. Diese Möglichkeit kann zusätzlich zu dem Bestreben beitragen, die Plenardebatte von Details möglichst zu entlasten und statt dessen Zeit für politisch wichtige Aussprachen mit breiterer Beteiligung zu gewinnen. Für andere Zwecke oder unter anderen verfahrensrechtlichen Voraussetzungen soll die Abgabe von Sachbeiträgen zu Protokoll nicht eröffnet werden.

### 5. Freier Vortrag

In diesem Zusammenhang wird das Anliegen betont, weniger vorformulierte Redetexte zu verwenden und häufiger frei zu sprechen. Die teilweise vorab der Presse übermittelten Reden können den echten Disput im Plenum beeinträchtigen. Sicherlich kann nicht immer auf Stichworte und Unterlagen verzichtet werden; aber das derzeit erreichte Ausmaß der vorherigen Ausarbeitung dürfte nicht durchweg erforderlich sein. Auch wenn die Geschäftsordnung den Grundsatz der freien Rede schon enthält (§ 33 GO-BT), soll darauf in diesem Zusammenhang nochmals hingewiesen werden.



## 6. Bevorzugte Worterteilung für Kurzbeiträge

Es war außerdem vorgeschlagen worden, Rednern, die nur 5-Minuten-Beiträge anmelden, bevorzugt das Wort zu erteilen, um auf diesem Wege zu lebhafteren Debatten zu gelangen. Diesem Anliegen

wird durch die hier empfohlene Möglichkeit, im Rahmen eines nicht verplanten Zeitanteils 5-Minuten-Beiträge zu berücksichtigen, sowie durch die Empfehlung zur Begrenzung der Redezeit bei sogenannten Kurzdebatten auf 5-Minuten-Beiträge Rechnung getragen.

## KAPITEL II

### Berichterstattung aus Kabinettsitzungen

#### Empfehlungen

Im Bundestag wird, zunächst probeweise, eine Berichterstattung der Bundesregierung über ihre Beschlüsse in Kabinettsitzungen eingeführt. Sie soll nach den folgenden Grundsätzen durchgeführt werden:

1. Eine Kabinetttberichterstattung findet nach Vereinbarung auf Vorschlag der Bundesregierung oder des Bundestages statt, im Regelfall am Mittwoch einer Sitzungswoche um 13.00 Uhr.

Die regelmäßig am Mittwoch stattfindende Fragestunde bleibt davon rechtlich und sachlich unberührt. Sie wird gegebenenfalls nach der Kabinetttberichterstattung aufgerufen.

Eine Aktuelle Stunde kann aus der Kabinetttberichterstattung heraus nicht verlangt werden.

2. Die Kabinetttberichterstattung ist auf eine Dauer von 60 Minuten begrenzt. Sie besteht aus einem Bericht der Regierung von höchstens 10 Minuten Dauer und daran anschließenden Fragen der Abgeordneten zur Beantwortung durch den Berichterstatter der Regierung. Die einzelnen Fragen und die dazu erteilten Antworten dürfen jeweils höchstens 2 Minuten dauern.

Nach Ablauf von 40 Minuten können die Fraktionen — unter der Voraussetzung, daß dies sich in der ersten dreimonatigen Erprobungsphase bewährt — Erklärungen von jeweils höchstens 5 Minuten Dauer abgeben.

3. Ein Mitglied der Bundesregierung gibt den Bericht aus der Kabinettsitzung und beantwortet die Fragen.

4. Die Fragen müssen sich auf den von der Regierung berichteten Gegenstand der Kabinettsitzung beziehen. Fragen, die damit keinen Zusammenhang aufweisen, kann der Präsident zurückweisen.

Ein Abgeordneter kann nur jeweils eine Frage stellen. Zusatzfragen nach dem Muster der Fragestunde sind nicht zulässig. Der Präsident ruft die Fragesteller nach Maßgabe des § 28 Abs. 1 GO-BT auf, wobei er insbesondere auf einen regelmäßigen Wechsel zwischen den Fraktionen achten soll.

#### Erläuterungen

##### 1. Frühe Unterrichtung des Parlaments

Durch Entscheidungen der Bundesregierung wird die Arbeit des Bundestages vorstrukturiert. Beschlossene Gesetzesinitiativen, haushaltswirksame Maßnahmen und Programme oder anderweitige Vorhaben prägen das Interesse von Öffentlichkeit, Parteien und Verbänden und münden nicht selten in Anträge, mit denen der Bundestag sich zu befassen hat.

Die Kommission ging davon aus, daß es nicht nur dem Grundverhältnis von Parlament und Regierung entspricht, sondern auch die sachliche Arbeit fördert, wenn der Bundestag früh und unmittelbar von den Vorhaben der Regierung in Kenntnis gesetzt wird. Die derzeit bestehende Notwendigkeit für die Abgeordneten, auf Pressemeldungen, Kommentare, Fernsehsendungen und ähnliches zu reagieren, um den betreffenden Gegenstand in die parlamentarische Erörterung zu bringen, kennzeichnet nicht nur eine problematische Verkehrung des Verhältnisses zwischen Staatswillensbildung und Medieneinfluß. Sie führt auch praktisch zu einer Themenbestimmung und Akzentuierung seitens der zuerst informierten Massenmedien, die nicht immer die sachliche Auseinandersetzung fördert. Die Abgeordneten sind darauf angewiesen, mit den Mitteln der Aktuellen Stunde, der Fragestunde, der Großen und Kleinen Anfrage sowie in den Ausschüssen ihren Informationsstand zu ergänzen oder offiziell bestätigen zu lassen, um in der öffentlichen Diskussion kompetent Stellung nehmen zu können.

Der Kommission war bewußt, daß das Interpellationsrecht und die rechtlich fundierten Auskunftsansprüche des Bundestages und seiner Mitglieder keinen Rechtsanspruch auf unmittelbare Unterrichtung über Beschlüsse der Bundesregierung einräumen. Sie ist aber der Auffassung, daß eine frühe Unterrichtung der empfohlenen Art beiden Seiten, dem Parlament und der Regierung, Vorteile bietet und damit dem Sinn der parlamentarischen Regierungsform entspricht. Sie geht davon aus, daß mit der Erprobung dieser Unterrichtsform kein Zwang zu einer späteren rechtlichen Verankerung ausgelöst wird.

Die Berichterstattung soll dem Bundestag bei wichtigen und aktuellen Gegenständen eine frühe Unterrichtung ermöglichen und zugleich der Bundesregierung Gelegenheit zu einem ersten parlamentarischen Vortrag ihrer Vorstellungen, noch außerhalb von Antrags- und Beschlußfordernissen, geben.

## 2. Zu den Verfahrensgrundsätzen

Die Kommission hat in ihre Empfehlung eine Reihe detaillierter Vorschläge zur Durchführung der Kabinettsberichterstattung aufgenommen. Sie ließ sich dabei von Erkenntnissen aus einem ähnlichen früheren Versuch leiten, denen zufolge ein fehlender Konsens über Reichweite und Regeln des Verfahrens Konflikte auslösen kann, die positive Erfahrungen verhinderten.

Über die bereits dargestellten Grundvoraussetzungen der beiderseitigen Freiwilligkeit — Vereinbarungsprinzip — und der zunächst nur probeweisen Einführung hinaus werden daher einige weitere Festlegungen vorgeschlagen. Zunächst ist eine Trennung von den Instituten der Fragestunde und der Aktuellen Stunde erforderlich. Sie sollen nicht mit der Kabinettsberichterstattung zu einer allgemeinen Auseinandersetzung vermischt werden können, indem beispielsweise Informationen aus der Kabinettsberichterstattung zum Anlaß für ein Verlangen nach einer unmittelbar anschließenden Aktuellen Stunde genommen oder die Antworten der Bundesregierung während der Kabinettsberichterstattung zum Gegenstand von Zusatzfragen in einer darauffolgenden Fragestunde gemacht werden. Davon bleibt die generelle Möglichkeit für Abgeordnete und Fraktionen unberührt, von diesen Rechten auch aufgrund der gewonnenen Informationen über Kabinettsbeschlüsse Gebrauch zu machen.

Weiter scheint eine genaue Zeitvorgabe sinnvoll. Die Regierung soll nicht die Möglichkeit einer ausführlichen Regierungserklärung erhalten, sondern lediglich in höchstens 10 Minuten die wichtigsten

Punkte vortragen und erläutern. Dementsprechend sollen die Fragen — und entsprechend die Antworten — jeweils höchstens 2 Minuten dauern, damit sich keine Debatte entwickelt. Eine Ausweitung auf andere, vielleicht gerade in der allgemeinen öffentlichen Auseinandersetzung befindliche Punkte soll ebenfalls vermieden werden; daher wird vorgeschlagen, daß der Präsident das Recht hat, Fragen ohne Zusammenhang mit dem Bericht der Regierung gegebenenfalls zurückzuweisen. Schließlich soll ein Abgeordneter jeweils nur eine Frage stellen können. Damit wird ein Zwang zur Konzentration ausgelöst, so daß möglichst viele Abgeordnete Gelegenheit zu einer Frage erhalten, sowie ein Insistieren auf bestimmten Positionen durch immer neu gefaßte Wiederholungen der Fragen vermieden.

Als regelungsbedürftig erwies sich auch die Frage, wer den Bericht aus der Kabinettsitzung erstattet und die Fragen beantwortet. Hier soll der Regierung freie Hand gelassen werden, welches ihrer Mitglieder zur Verfügung steht, gegebenenfalls entsprechend dem Schwerpunkt der jeweiligen Kabinettsitzung. Mit dem Verfahrensvorschlag ist andererseits ausgeschlossen, daß die Berichterstattung parlamentarischen oder beamteten Staatssekretären oder sonstigen Beauftragten übertragen wird.

Nicht abschließend zu klären war die Frage, ob — innerhalb der Gesamtzeit von 60 Minuten — allen Fraktionen Gelegenheit zu einer abschließenden Stellungnahme von jeweils höchstens 5 Minuten Dauer eingeräumt werden sollte. In der Kommission wurde teils vertreten, diese Lösung werde den Fraktionen die von der Öffentlichkeit erwartete erste Klarstellung ihrer Positionen ermöglichen und damit auch der Regierung erste Hinweise geben; teils wurde befürchtet, durch solche Schlußerklärungen würde eine verfrühte Festlegung der Fraktionen erzwungen. Die Kommission empfiehlt daher, beide Möglichkeiten jeweils für einen Zeitraum von 3 Monaten zu erproben und erst dann zu entscheiden, in welcher Weise die Kabinettsberichterstattung fortgeführt werden soll.

## KAPITEL III

### Beratungsformen für Plenum und Ausschüsse

#### Empfehlungen

1. In der ersten Beratung von Gesetzentwürfen wird eine Aussprache nur auf Verlangen einer Fraktion oder von 5 vom Hundert der Mitglieder des Bundestages durchgeführt.
2. Die Ausschüsse des Bundestages werden gebeten zu prüfen, inwieweit in geeigneten Fällen von der Möglichkeit des § 69 Abs. 1 Satz 2 GO-BT Gebrauch gemacht werden kann, öffentliche Sitzungen — gegebenenfalls gemeinsam mit anderen Ausschüssen — durchzuführen; dadurch

kann auf Plenaraussprachen in zweiter Beratung verzichtet werden, um dem Bundestag mehr Zeit für grundsätzliche Debatten zu geben.

#### Erläuterungen

##### 1. Aussprache in der ersten Beratung

Dieser Vorschlag soll zu einer Einsparung von Beratungszeit im Plenum führen. Er entspricht weitgehend der Regelung des § 79 GO-BT, die in der

Praxis jedoch so gehandhabt wird, daß bei der Debatteplanung im Ältestenrat von einem Redebedarf ausgegangen und ein einvernehmlicher Verzicht gegebenenfalls erklärt wird.

Der Vorschlag der Kommission liegt in einer Umkehrung dieses Regel-Ausnahme-Verhältnisses: Künftig soll der Verzicht auf die Aussprache in der ersten Beratung von Gesetzentwürfen der Regelfall sein, sofern nicht eine Fraktion oder antragsberechtigte Minderheit ausnahmsweise eine Aussprache verlangt. Damit bleibt insbesondere auch der Opposition das Recht, erste grundsätzliche Überlegungen zu Gesetzentwürfen bei Beginn des Beratungsverfahrens der Öffentlichkeit vorzutragen. Die Kommission betont, daß mit dieser Empfehlung keine Tendenz verbunden ist, in der parlamentarischen Behandlung gegenüber der Exekutive, von der der überwiegende Teil der Gesetzesinitiativen stammt, zurückzuweichen.

Das veränderte Regel-Ausnahme-Verhältnis soll jedoch nicht für Anträge gelten. Hier soll in der Regel weiterhin eine Aussprache stattfinden — mit der Möglichkeit, wie bisher einvernehmlich darauf zu verzichten —, um den gerade bei Anträgen aus der Mitte des Bundestages häufig bezweckten unmittelbaren öffentlichen Meinungsaustausch nicht zu beeinträchtigen.

In diesem Zusammenhang wurde von einzelnen Mitgliedern der Wunsch geäußert, daß sich der Geschäftsordnungsausschuß noch einmal grundsätzlich mit den Erklärungsrechten gemäß §§ 30 bis 32 GO-BT im Hinblick auf Verbesserungsmöglichkeiten zugunsten des einzelnen Abgeordneten befaßt.

## 2. Öffentliche Beratungen in Ausschüssen

Die Empfehlung verfolgt vor allem das Ziel, das Plenum von fachlichen Debatten stärker zu entlasten und bei der Plenarberatung Debattenzeit einzusparen. Darüber hinaus soll der Öffentlichkeit ein besserer Einblick in die nicht nur im Plenarsaal stattfindende Arbeit des Bundestages gegeben werden. Die Kommission will damit auch ein wirklichkeitsnäheres Verständnis der Öffentlichkeit von der Aufgabenstellung und Arbeitsbelastung der Abgeordneten fördern.

2.1 Die Möglichkeit, Ausschusssitzungen öffentlich durchzuführen, bietet die Geschäftsordnung seit 1969 (vgl. § 69 Abs. 1 Satz 2 GO-BT). Hier von ist jedoch selten Gebrauch gemacht worden. Demgegenüber werden öffentliche Anhörungen mit Sachverständigen und Vertretern von Verbänden bevorzugt, in deren Mittelpunkt jedoch die Informationsbeschaffung, nicht so sehr die Fachdebatte zwischen den Ausschußmitgliedern steht.

Erfahrungen mit öffentlichen Ausschusssitzungen im Bayerischen Landtag wurden in der Kommission teilweise positiv bewertet. Die Berichte der Presse aus den öffentlich tagenden Ausschüssen sind dort ausführlicher, da sie sich auf ein Thema konzentrieren können.

Auch im Abgeordnetenhaus von Berlin tagen die Ausschüsse grundsätzlich öffentlich.

2.2 Die zweite Beratung stellt heute in vielen Fällen eine zusammenfassende Wiederholung der Erörterung in den Fachausschüssen dar. Dies zeigt sich auch darin, daß in der Regel nur die Mitglieder der zuständigen Ausschüsse an der zweiten Lesung im Plenum teilnehmen, in der dann die in den Ausschußberatungen bereits ausgetauschten Standpunkte der Fraktionen erneut, nicht selten in politisch zugespitzter Form, vorgetragen werden. Dies ist unvermeidlich, solange die Ausschusssitzungen nicht öffentlich sind, da die politischen Gruppierungen im Parlament ein legitimes Interesse und ein entsprechendes Recht haben, ihre Haltungen zu jeder fachlichen Frage in einer öffentlichen Debatte deutlich zu machen und mit ihren politischen Grundpositionen in Einklang zu bringen.

Dieses legitime Interesse an einer öffentlichen Darstellung kann aber sachgerecht auch in öffentlichen Sitzungen der Ausschüsse — gegebenenfalls gemeinsam mit beteiligten Ausschüssen — befriedigt werden. Nach der Geschäftsordnung sind die Ausschüsse vorbereitende Beschlußorgane, die dem Bundestag zu den ihnen überwiesenen Vorlagen bestimmte Beschlüsse zu empfehlen haben. Der Ausschuß ist der Ort der eigentlichen Fachdebatte, hier erfolgt die Willensbildung, die die abschließende Entscheidung im Plenum vorbereitet.

Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, in geeigneten Fällen auf eine Aussprache in der zweiten und dritten Beratung zu verzichten und über die Ausschußempfehlung unmittelbar Beschluß zu fassen, wenn zuvor eine öffentliche Beratung des federführenden Ausschusses stattgefunden hat. Hierfür ist jeweils eine Vereinbarung im Ältestenrat erforderlich, was die Möglichkeit offenhält, auch nach Durchführung einer öffentlichen Ausschusssitzung eine Aussprache im Plenum durchzuführen. Die zweite Beratung als solche bleibt erhalten; das individuelle Recht zu Änderungsanträgen gemäß § 82 Abs. 1 GO-BT wird nicht berührt.

In diesem Punkt war der Kommission bewußt, daß eine Vereinbarung über einen Verzicht auf Plenaraussprache im Ältestenrat nicht als gleichsam automatische Folge einer öffentlichen Ausschußberatung zu erzielen sein wird, da die Frage des mehr fachlichen oder politischen Charakters einer Vorlage unterschiedlich bewertet werden kann. Dennoch überwog die Erwartung, daß sich eine gewisse Aufteilung auf Dauer einspielen wird, wenn die Fraktionen feststellen, daß ihren Belangen durch öffentliche Ausschusssitzungen hinreichend Rechnung getragen werden kann.

Die Arbeit des Plenums kann dadurch von zahlreichen Fachaussprachen entlastet werden, um Zeit für mehr grundsätzliche und aktuelle Aussprachen zu gewinnen und die Attraktivität der Plenardebatten zu erhöhen.

2.3 Bedenken wurden insoweit erörtert, als die Meinungsbildung über Fraktionsgrenzen hinweg einen geschützten Bereich interner unbefangener Beratungen benötigen kann. Dem soll dadurch Rechnung getragen werden, daß die Öffentlichkeit nicht generell beteiligt und auch nicht etwa auf alle Sitzungen der Ausschüsse ausgedehnt werden soll. Es wird unterstrichen, daß es Sache eines jeden Ausschusses bleibt, über die Zulassung der Öffentlichkeit im Einzelfall zu entscheiden.

Die Kommission ließ sich indes von einer zusätzlichen Erwägung leiten: Für den Bundestag als ganzen wäre es wünschenswert, wenn nach außen deutlicher sichtbar würde, daß die parlamentarische Arbeit nicht nur im Plenum, sondern insbesondere auch in den Ausschüssen erfolgt. Damit kann die inzwischen verstärkt eingetretene Arbeitsteilung zwischen den Organen des Parlaments nach außen dokumentiert und ein Beitrag zur Vertiefung der Kenntnisse über die heutigen Voraussetzungen parlamentarischer Willensbildung geleistet werden. Während früher das Plenum als Mittelpunkt des parlamentarischen Geschehens galt, hat sich bis heute insoweit ein Wandel vollzogen. Durch die zunehmende Komplexität der Themen und das Hinzutreten neuer Politikbereiche ist eine weitere Spezialisierung der Abgeordneten unumgänglich geworden. Die Ausschußarbeit hat mehr Gewicht bekommen; der im Plenum abstimmende Abgeordnete folgt in der Regel dem Votum der Fraktionskollegen in den Ausschüssen. Nicht nur der einzelne Bürger, auch die Presse bewertet die parlamentarische Arbeit weithin unter der Prämisse, daß das Plenum der eigentliche „Ort der Handlung“ sei. Die Klage über die mangelnde Präsenz im Plenum und die damit verbundene Kritik an den Abgeordneten erklärt sich auch vor diesem Hintergrund.

2.4 Die Kommission möchte keinen Zweifel daran lassen, daß sie auch bei Verwirklichung ihrer Empfehlung den Ort für die politische Auseinandersetzung im Plenum sieht. Eine dem zuwiderlaufende Entwicklung wäre im Interesse des Zusammenhangs der parlamentarischen Willensbildung, der auch durch die gegenseitige Unterrichtung über Ausschußergebnisse in den Fraktionen gewahrt wird, nicht zu befürworten.

Für eine öffentliche Sitzung von Ausschüssen kommt demnach am ehesten die Schlußphase der Beratung einer Vorlage in Betracht, aber auch Themen, die sich aus Zeit- oder anderen Gründen nicht für eine Plenardebatte eignen. Es werden nicht für alle Ausschüsse öffentliche Sitzungen in Frage kommen, sei es aus Gründen der Geschäftsordnung bei sogenannten geschlossenen Ausschüssen oder sei es aufgrund des besonderen Aufgabenbereichs bestimmter Ausschüsse. Nützlich erscheint es aber, daß durch Versuche in geeigneten Fällen die Möglichkeit geschaffen wird, ein genaueres Bild

über die Vor- und Nachteile dieser Beratungsform für den Bundestag zu gewinnen.

### 3. Konzentration der Plenaraussprachen auf Grundsatzfragen

Als Ausweg aus manchen praktischen Schwierigkeiten sowie im Sinne einer grundsätzlichen Aufgabenbestimmung für das Parlament wurde verschiedentlich der Frage nachgegangen, ob eine stärkere Konzentration des Bundestages auf Themen gefördert werden könnte, die grundsätzliche Zielbestimmungen verlangen, in der Öffentlichkeit als besonders drängend angesehen werden oder wegen der zu erwartenden Schwierigkeiten einer anhaltenden und grundlegenden Beschäftigung bedürfen.

Die Kommission sieht davon ab, hierzu eine förmliche Empfehlung auszusprechen. Es ist im wesentlichen Sache der im Bundestag vertretenen politischen Kräfte, zu bestimmen, welche Gegenstände im Plenum in welcher Weise behandelt werden. Hier sind teilweise gegensätzliche Bedürfnisse und Auffassungen angesprochen, die gleichermaßen legitim sind und nicht alternativ entschieden oder einseitig bevorzugt werden können. Die Kommission macht aber darauf aufmerksam, daß dieser Punkt in der allgemeinen Auseinandersetzung um Schwächen und Chancen des Parlamentarismus eine zunehmend wichtige Rolle spielt. Das Spannungsverhältnis zwischen allgemeinpolitischer Repräsentativität des Parlaments und seinen aktuellen Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen im Detail kann nicht aufgehoben, muß aber regelmäßig neu überdacht werden. Dabei bedarf die Rolle des einzelnen Abgeordneten im Hinblick auf Artikel 38 Abs. 1 GG weiterer Überlegungen.

In diesem Zusammenhang ist als eine mögliche Voraussetzung für eine deutlichere Schwerpunktbildung auch die Frage erörtert worden, ob die zum Teil funktionslos gewordene Abfolge von zweiter und dritter Beratung zu einer „Abschlußberatung“ zusammengefaßt werden könnte, die entweder lediglich dem formellen Gesetzesbeschluß oder aber — zusätzlich — einer grundsätzlichen Aussprache dient, wo der Gegenstand dies erfordert. Als eine zusätzliche Möglichkeit, diesen Gedanken zu fördern, wurde überlegt, ob der Regierung mehr Raum für selbständige Rechtsetzung im Wege von Verordnungen verschafft werden könnte. Dem stand die Feststellung entgegen, daß seit geraumer Zeit eine entgegengesetzte Tendenz zu einer intensiven Befassung des Bundestages mit Detailregelungen zu beobachten ist.

Die Diskussion verschiedener Varianten und Verfahrensformen, mit denen die Kommission nach einem Weg zur Verbindung von Entlastung und Schwerpunktsetzung suchte, führte nicht zu einer einhelligen Meinung. Die Vielfalt der politischen Gegenstände und der rasche Wandel ihrer Bewertung scheint für den Gesamtbereich der parlamentarischen Aufgaben eine einheitliche Lösung — in der rechtsstaatliche Regelungspräzision, fachlich-

wissenschaftliche Sachgerechtigkeit, politische Darstellungs- und Vermittlungserfordernisse, Gewährleistung der Entscheidungsfähigkeit und vieles andere in Einklang gebracht werden müßten — nicht zuzulassen. Ein Versuch, insoweit Regelungen zu entwerfen, unterblieb deshalb. Letztlich fiel der

Blick immer wieder auf die Fraktionen des Deutschen Bundestages, denen auf Seiten der Mehrheit wie der Minderheit die Aufgabe obliegt, die Beratungsgegenstände und ihre Behandlung im Plenum zu steuern und auf die erforderlichen Schwerpunktsetzungen Einfluß zu nehmen.

#### KAPITEL IV

### Kontrollfunktion und Informationszugang des Bundestages und der Abgeordneten

#### Empfehlungen

1. Die Bundesregierung wird gebeten, bei Gesetzesanträgen dem im Vorblatt unter dem Begriff „Alternativen“ ausgedrückten Informationsanspruch des Bundestages dadurch stärker Rechnung zu tragen, daß sie die fachlichen Grundlagen der Entscheidung für ihren Entwurf — Gutachten, Untersuchungen, Informationen aus Anhörungen im Vorbereitungsstadium u. a. — darstellt und gegebenenfalls offenlegt oder zugänglich macht.
2. Die bestehenden Informations- und Kontrollrechte des einzelnen Abgeordneten, darunter besonders das Fragerecht, entsprechen nicht hinreichend der Stellung des Bundestages und bedürfen weiterer grundsätzlicher Erörterungen zwischen den Verfassungsorganen.
3. Die Fachausschüsse werden auf die Möglichkeit hingewiesen, vermehrt interessierte und sachkundige Bürger in Anhörungen einzubeziehen.
4. Der Petitionsausschuß und der Geschäftsordnungsausschuß werden um Prüfung in sachlicher und parlamentsrechtlicher Hinsicht gebeten, inwieweit über die bestehenden Möglichkeiten hinaus eine verstärkte persönliche Einbeziehung von Bürgern in die parlamentarische Behandlung ihrer Bitten, Beschwerden und Anregungen möglich ist.

#### Erläuterungen

##### 1. Zugang zu Entscheidungsgrundlagen der Regierung

Die Kommission hat der Plenaraussprache des Bundestages, die ihrem Auftrag zugrunde lag, die mehrfache Forderung danach entnommen, daß die Fachinformationen, auf die die Regierung Gesetzesinitiativen und andere Maßnahmen stützt, dem Bundestag besser zugänglich gemacht werden. Zum einen handelt es sich um Gutachten, Studien oder Untersuchungen, die die Regierung sich durch Beiräte, nachgeordnete Institute oder durch Aufträge an Hochschulen und wissenschaftliche Einrichtungen erarbeiten läßt. Auf solche Unterlagen bezieht sich nicht selten die öffentliche Diskussion — zuweilen wird sogar aus ihnen zitiert —, ohne daß die

Abgeordneten in der Lage wären, den Inhalt zu bewerten und an der Diskussion adäquat teilzunehmen.

Zum anderen legt die Regierung solche Voruntersuchungen bestimmten Gesetzesinitiativen zugrunde, besonders auch im Hinblick auf die notwendige Entscheidung darüber, welche der unterschiedlichen Regelungsmöglichkeiten im Detail gewählt wird und welche spezifischen Wirkungsabsichten mit dem Gesetz verfolgt werden sollen. Dem Bundestag ermöglicht der Gesetzentwurf in der Regel weder unter dem Stichwort „Alternativen“ noch in der Begründung eine fachliche Auseinandersetzung mit diesen Fragen. In der Kommission wurde teilweise davon ausgegangen, daß das Verlangen des Bundestages nach „Alternativen“ in der Praxis eine Mißdeutung erfahren habe; es gehe nicht darum, die Regierung zur Vorlage anderer als der von ihr bevorzugten Regelungsabsichten zu veranlassen, sondern Auskunft darüber zu erhalten, welche anderweitigen Möglichkeiten mit welchen Gründen verworfen wurden.

Zusätzlich sieht die Kommission eine Möglichkeit, den Bundestag — gegebenenfalls in zusammengefaßter Form — über die Erkenntnisse zu unterrichten, die im Zuge der Vorbereitung von Gesetzentwürfen durch die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorgesehene, schriftliche oder mündliche Beteiligung der betroffenen Kreise anfallen. Dadurch könnte in manchen Fällen auch Doppelarbeit vermieden werden, soweit der Kreis der in der betreffenden Angelegenheit zu beteiligenden Sachverständigen und Interessenvertreter begrenzt ist und vom Bundestag derzeit nicht selten ein zweites Mal im Zuge der Ausschlußberatung herangezogen werden muß.

Die Kommission wollte dem Bedarf des Bundestages nicht durch Vorschläge für rechtliche Regelungen gerecht werden. Sie ist der Auffassung, daß die Verantwortungsbereiche von Parlament und Regierung im Grundsatz getrennt bleiben müssen und daß der Regierung ein interner Raum für Vorüberlegungen und Voruntersuchungen vorbehalten sein muß. Es wurde nicht als wünschenswert angesehen, daß die Mitglieder des Bundestages sich in das Vorstadium von Entwürfen und Vorhaben einschalten und dadurch die Verantwortlichkeiten verwischen.

Andererseits entfallen diese Bedenken, wenn die Regierung sich entschieden hat, insbesondere wenn sie einen Gesetzentwurf vorlegt. Dann ist der Zeitpunkt gekommen, den Gesetzgeber über die Gründe zu informieren, die gegen anderweitige Zielsetzungen und Regelungsmöglichkeiten und für die Regierungsvorlage sprechen, sowie die dafür maßgeblichen fachlichen Entscheidungsgrundlagen darzustellen oder offenzulegen. Nach Auffassung der Kommission muß eine ordnungsgemäße Vorlage an den Bundestag einen Nachvollzug der fachlichen Erkenntnisse und der daraus ableitbaren Folgerungen ermöglichen.

An dieser Stelle unterstreicht die Kommission, daß die Unterrichtungen der Bundesregierung an den Bundestag — besonders Berichte und sonstige Materialien — in Aufbau, Darstellung und Sprache stärker auf die Bedürfnisse der parlamentarischen Arbeit zugeschnitten werden sollten.

## 2. Sachkundige Bürger in Ausschüssen

Weitere Verbesserungen des Zugangs zu fachlichen Erkenntnissen sieht die Kommission dadurch als möglich an, daß die Ausschüsse des Bundestages den in der Bevölkerung vorhandenen Sachverstand in weniger organisierter, sondern mehr selbständiger und gezielter Art in ihre Beratungen einbeziehen. Deshalb wird vorgeschlagen, in geeigneten Fällen interessierte und sachkundige Bürger an Anhörungen in den Fachausschüssen zu beteiligen. Nicht selten können von Rechtsvorschriften und Verwaltungsmaßnahmen betroffene Bürger aufschlußreiche Hinweise zu Wirkungsweise und Folgen bestimmter Regelungen geben. Sachverstand ist auch außerhalb der organisierten Verbände und des institutionalisierten Wissenschaftsbereichs zu finden.

Die Kommission ist sich allerdings darin einig, daß dies nicht zu einer weiteren Ausdehnung der Anhörungen führen soll. Die Geschäftsordnung läßt es zu, bei Anhörungen verstärkt unabhängige Fachleute oder Sachkenner zu berücksichtigen und statt dessen die Zahl der Interessenvertreter — die bei Anhörungen häufig überwiegen — entsprechend zu verringern. Die Entscheidung hierüber soll weiterhin in der Hand des einzelnen Ausschusses bleiben. Entsprechende Erprobungen können gegebenenfalls zeigen, ob davon vorteilhafte Wirkungen für eine bürgernahe und problemgerechte Gesetzesberatung ausgehen werden.

## 3. Anhörung von Petenten

Ausgangspunkt für diesen Vorschlag waren ein Hinweis des Präsidenten, wonach Gruppen von Pe-

tenten bei der Bundesregierung gelegentlich zur gemeinsamen Erörterung ihrer Anliegen empfangen werden, sowie die Feststellung, daß in den USA Gruppen von Bürgern im Kongreß Stellungnahmen zu Protokoll geben können. In der Bundesrepublik Deutschland lassen sich die Bürger nicht mehr ausnahmslos auf die mehr indirekten und formalisierten Zugangswege zum Parlament verweisen, sondern suchen nach Möglichkeiten, mit ihren Anliegen unmittelbar gehört zu werden. Es empfiehlt sich, diese auf den Bundestag orientierten und ihm Vertrauen entgegenbringenden Ansätze zu unterstützen, ohne die geordnete politische Willensbildung und das geltende Recht zu beeinträchtigen. In erster Linie ist an Möglichkeiten außerhalb des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu denken.

Die Kommission spricht sich dafür aus, daß der Petitionsausschuß, der schon jetzt Petenten anhören kann, näher untersucht, ob er die persönliche Begegnung mit Gruppen von Bürgern oder deren „Abordnungen“ in geeigneten Fällen ausbauen kann. Der Geschäftsordnungsausschuß ist wegen der grundsätzlichen Bedeutung von Inhalt und Grenzen solcher Möglichkeiten an entsprechenden Überlegungen zu beteiligen.

## 4. Untersuchungsausschüsse und Geheimhaltungsvorschriften

Im Zusammenhang mit den Unterrichtungsmöglichkeiten des Parlaments betonte die Kommission die Notwendigkeit, das Verfahren der Untersuchungsausschüsse näher zu regeln. Dies hat sich erneut bei den Beratungen des Flick-Untersuchungsausschusses und der entsprechenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Aktenvorlagepflicht der Regierung gezeigt. Da der Geschäftsordnungsausschuß zur Zeit über entsprechende (gesetzliche) Regelungen berät, wurde eine Beratung durch die Kommission für entbehrlich erachtet.

Dabei wurde auch die Frage angeschnitten, inwieweit vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes eine entsprechende Anpassung der Geheimschutzvorschriften des Bundestages geboten sei. Die Kommission spricht sich für eine Überprüfung durch den Geschäftsordnungsausschuß aus, wobei sie insbesondere hinsichtlich des Grundrechtsschutzes Dritter einen Regelungsbedarf für wahrscheinlich hält. Dabei ist an entsprechende Vorkehrungen nicht nur in der Geheimschutzordnung des Bundestages zu denken — die Teil seiner Geschäftsordnung ist —, sondern möglicherweise auch an gesetzliche Regelungen im Rahmen von Verfahrensvorschriften für Untersuchungsausschüsse.

## KAPITEL V

**Zeitplanung für die Sitzungswochen des Bundestages**

## Empfehlung

Plenarsitzungen des Bundestages werden auf halbe Tage konzentriert, um den Ausschüssen ausreichende Beratungszeit zu gewährleisten und übermäßig ausgedehnte Sitzungen des Plenums zu vermeiden. Es sollen zwei Modelle für halbtägige Plenarsitzungen erprobt werden. Nach einer Erprobungsphase von jeweils 6 Sitzungswochen überprüft der Ältestenrat, ob sich ein Modell für eine Übernahme auf Dauer eignet.

## Erläuterungen

**1. Zeitnot und Zeitbedarf**

Der Bundestag steht — gewiß nicht allein, aber in besonders gravierender Weise — vor der Notwendigkeit, ein gemessen an den zu erfüllenden Aufgaben unzureichendes Zeitbudget nach Möglichkeit optimal aufzuteilen. In der Zeiteinteilung zwischen Plenum und Ausschüssen, zwischen Arbeit im Bundestag und im Wahlkreis spiegeln sich unterschiedliche Auffassungen und Erfahrungen über die Schwerpunktsetzung der parlamentarischen Arbeit. Die Kommission konnte sie nicht alle einbeziehen und zur Deckung bringen, war sich aber bewußt, daß mit der Zeitplanung Einfluß auf Inhalte genommen werden kann. Sie hat daher ihre Beratungen zur Zeitplanung verknüpft mit einer Reihe von Empfehlungen zu anderen Punkten (vgl. besonders Kapitel I und III).

Ausgangspunkt war zunächst die Überlegung, daß einige sowohl im Bundestag als auch in der Öffentlichkeit erörterte Probleme bei der Aufgabenwahrnehmung des Bundestages durch eine verbesserte Einteilung der Sitzungszeiten von Plenum und Ausschüssen gemildert werden können. Der insgesamt zur Verfügung stehende Zeitrahmen muß in sich ausgewogen aufgeteilt sein. Das Bestreben, zu kürzeren Beratungszeiten des Plenums zu kommen, war nicht von der als vergeblich erkannten Hoffnung auf generelle Entlastung, sondern von dem Wunsch bestimmt, den übrigen Anforderungen — sowohl der Ausschußarbeit als auch den Verpflichtungen der Abgeordneten im Wahlkreis und in der politischen Arbeit außerhalb des Bundestages — gerecht werden zu können.

Als Bedingung für ein neues Sitzungsmodell wurde daher die Möglichkeit gesehen, Plenarberatungszeit einzusparen. Einigkeit bestand jedoch auch darin, daß eine Verkürzung der Plenarberatungszeit nicht zu einer Einschränkung der Wirkungsmöglichkeiten der Opposition und der Bedeutung der öffentlichen Parlamentsdebatte führen darf. In der Abwägung des Zeitbedarfs für die unterschiedlichen Anforderungen an den Bundestag und die

unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkte seiner Mitglieder wurde der Handlungsfähigkeit des Bundestages als Verfassungsorgan der Vorrang gegeben.

**2. Halbtägige Plenarsitzungen**

Die Empfehlung der Kommission sieht zwei nacheinander zu erprobende Halbtagsmodelle für die Sitzungswoche vor, wobei Montag und Dienstag wie bisher der vorbereitenden Arbeit der Fraktionen vorbehalten bleiben:

2.1 Das „Nachmittags-Modell“ ordnet die Plenarsitzungen den Nachmittagen der Sitzungstage einer Woche zu und behält die Vormittage weitgehend den Ausschüssen vor. Es gestaltet sich nach folgendem Schema:

- Mittwochvormittag:  
Ausschüsse.
- Mitwochnachmittag:  
ab 13.00 Uhr ggf. Kabinettsberichterstattung, anschließend Fragestunde; falls keine Kabinettsberichterstattung, Fragestunde ab 14.00 Uhr (90 Minuten); danach Plenum (Ende regelmäßig 19.00 Uhr).
- Donnerstagvormittag:  
Ausschüsse.
- Donnerstagnachmittag:  
ab 14.00 Uhr Plenum (ggf. Aktuelle Stunde).
- Freitagvormittag:  
Fragestunde (60 Minuten),  
Plenum (bis 13.00 Uhr).

Die Zeitplanung nach diesem Modell sieht für die Ausschüsse zwei Vormittage vor, an denen das Plenum nicht tagt, und kommt damit einem immer wieder geäußerten Beratungsbedarf entgegen. Die Plenarsitzung am Mitwochnachmittag soll danach regelmäßig terminiert sein. Um dem Bedarf an Plenarsitzungszeit gerecht zu werden, der nach den bisherigen Erfahrungen beträchtlich ist und auch bei Einführung der von der Kommission empfohlenen Änderungen nicht entscheidend vermindert werden kann, ist für den Donnerstagnachmittag keine Terminierung vorgesehen. Hier kann also bei Bedarf in den Abend ausgewichen werden.

Ein Nachteil dieses Modells liegt darin, daß beachtliche Teile der Plenarberatungszeit nach dem Redaktionsschluß der Zeitungen für den betreffenden Tag liegen. Dies kann zur Folge haben, daß am nächsten Morgen noch keine umfassende Berichterstattung in den Zeitungen zur Verfügung steht. Aus diesem Grund wurden ausschließlich nachmittags stattfindende Plenarsitzungen von einer Seite gänzlich abgelehnt, auch für eine bloße Erprobung. Teilweise wurde in der Kommission geltend ge-

macht, dies würde sich letztlich eher als Vorteil erweisen, weil dadurch den Journalisten eine eingehendere — weil zeitlich weniger beeengte — Auseinandersetzung mit dem Inhalt der jeweiligen Debatte ermöglicht würde.

2.2 Das „Vormittags-Modell“ reserviert die Vormittage dem Plenum und sieht für die Ausschüsse zwei Nachmittage vor. Es ist nach dem folgenden Schema gegliedert:

- Mittwochvormittag:  
Plenum (bis 12.00 Uhr), anschließend Fragestunde (90 Minuten); ggf. anschließend Kabinettsberichterstattung.
- Mittwochnachmittag:  
Ausschüsse.
- Donnerstagvormittag:  
Plenum (bis 13.00 Uhr), anschließend Fragestunde (60 Minuten).
- Donnerstagnachmittag:  
Ausschüsse.
- Freitagvormittag:  
Plenum (bis 13.00 Uhr).

Dieser Zeitplan setzt eine besonders straffe Abwicklung der Plenarsitzungen voraus. Die drei Vormittage ergeben zusammen ungefähr 12 Stunden Plenarzeit; dies ist deutlich weniger als bei der gegenwärtig praktizierten Planung, die den gesamten Donnerstag dem Plenum vorbehält und allein an diesem Tag zuweilen 12 Stunden Sitzungszeit ergibt. Gerade an dieser „Marathon-Sitzung“ wird jedoch im Bundestag und wurde auch in der Kommission Kritik geübt. Die mit dem „Vormittags-Modell“ entworfene Zeiteinteilung geht davon aus, daß die an mehreren Punkten ansetzenden Vorschläge der Kommission zur Einsparung von Plenarzeit verwirklicht werden können.

Bei diesem Ablauf tritt das Problem der Presseberichterstattung infolge des Redaktionsschlusses nicht auf. Es bevorzugt im übrigen nicht unwesentlich die Ausschüsse, die ihre Sitzungen an den Nachmittagen des Mittwoch und Donnerstag gegebenenfalls in den Abend ausdehnen können und damit erheblich flexibler planen können als gegenwärtig.

Der Kommission war bewußt, daß beide Modelle nur dann Vorteile gegenüber der gegenwärtigen Zeitplanung bieten, wenn sie mög-

lichst strikt eingehalten werden. Sobald Plenarsitzungen — beim „Vormittags-Modell“ — über den Mittag hinaus in den Nachmittag hinein fortgesetzt oder — beim „Nachmittags-Modell“ — bereits am Vormittag angesetzt werden, treten Probleme für die anberaumten Ausschusssitzungen auf.

Grundsätzliche Bedenken wurden von einer Seite dagegen vorgetragen, unterschiedliche Modelle probeweise zu praktizieren. Der Bundestag solle nicht den Eindruck erwecken, als habe er Zeit für Experimente oder wisse seine Arbeitsschwerpunkte nicht recht einzuteilen.

2.3 Untersucht, jedoch letztlich nicht befürwortet wurde die Möglichkeit, jeweils zwei Sitzungswochen als einen Beratungsblock durchzuplanen. Zum einen könnte dadurch eine Zusammenballung von Plenarsitzungszeit mit den aus dem derzeitigen Ablauf des Donnerstag bekannten Problemen entstehen. Zum anderen wurde bezweifelt, ob die von einer solchen Planung ermöglichte Intensivierung der Ausschussarbeit zu einem Gewinn im Beratungsablauf führen würde, da auch die Ausschüsse auf Abstände zwischen ihren Sitzungen — für Vor- und Nacharbeit in den Fraktionen, Zuarbeit der Regierung, technische Umsetzung der Ergebnisse — nicht verzichten können. Teilweise wurde es als nicht möglich angesehen — selbst wenn die Zahl der Sitzungswochen über das Jahr gesehen verringert würde —, daß die Abgeordneten jeweils 14-Tage lang im Wahlkreis nicht verfügbar wären.

2.4 Der Kommission war bewußt, daß seit Bestehen des Bundestages zahlreiche Modelle für die Zeitplanung teils erwogen, teils praktiziert worden sind. Die gegenwärtige Methode der Aufteilung der Sitzungswochen ist ohne Zweifel Ergebnis gesammelter Erfahrungen. Dennoch haben sich manche Voraussetzungen geändert, gewisse Schwerpunkte und auch Selbstverständnisse der parlamentarischen Arbeit verschoben, so daß ein neuer Versuch zur Lösung dieses Dauerproblems angezeigt erscheint. Für die tägliche Praxis wäre ein nicht unerheblicher Fortschritt erzielt, wenn es gelänge, den Ausschüssen ausreichende Beratungszeit zu sichern und zugleich die weithin für nicht durchweg sinnvoll angesehene „Marathon-Sitzung“ des bisherigen Donnerstag in Sitzungswochen aufzulockern.

## KAPITEL VI

### Bundestag und Haushalt

#### Empfehlungen

1. Der Bundesrechnungshof ist aufgrund seiner besonderen Bedeutung für die parlamentarische Haushaltskontrolle deutlicher an den Bundestag

heranzurücken; Präsident und Vizepräsident sollen in Zukunft vom Bundestag durch Wahl bestellt werden.

2. Der Bundestag soll mit Rücksicht auf seine Bud-



gethoheit dadurch bei der Aufstellung des Einzelplans 02 selbständiger gestellt werden, daß mit der Bundesregierung eine Absprache angestrebt wird, wonach sie von ihren Rechten gemäß der Bundeshaushaltsordnung beim Einzelplan des Bundestages nur im Einvernehmen mit diesem Gebrauch macht.

## Erläuterungen

### 1. Wahl des Präsidenten des Bundesrechnungshofes

Der Präsident des Bundesrechnungshofes wird trotz seiner Bedeutung für die parlamentarische Haushaltskontrolle bisher ohne Mitwirkung des Bundestages bestellt, sondern lediglich auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten ernannt. In allen deutschen Bundesländern wirken die Parlamente an der Bestellung der Spitze der Rechnungshöfe mit, sei es durch Wahl, sei es durch ein Zustimmungsrecht. Eine frühere Initiative (Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache V/4215), nach der Präsident und Vizepräsident des Bundesrechnungshofes vom Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder für eine Amtszeit von 7 Jahren gewählt werden sollten, wurde seinerzeit nicht Gesetz.

- 1.1 Auf Empfehlung des Haushaltsausschusses hat der Bundestag am 6. Juni 1984 eine Entschließung angenommen, in der er seine Erwartung zum Ausdruck brachte, daß die Bundesregierung alsbald den Entwurf für ein neues Bundesrechnungshofgesetz vorlege (Drucksache 10/1392, Plenarprotokoll 10/73 vom 6. Juni 1984, S. 5305 f.). Der Haushaltsausschuß war dabei von der Vorstellung ausgegangen, daß der Präsident des Bundesrechnungshofes künftig vom Bundestag gewählt, zumindest aber mitberufen werden müsse. Damit sollte verdeutlicht werden, daß in einer parlamentarischen Demokratie der Volksvertretung die Finanz- und Haushaltskontrolle gegenüber Regierung und Exekutive obliegt.

Der Bundesminister der Finanzen hat am 28. November 1984 dem Haushaltsausschuß den Referentenentwurf eines neuen Bundesrechnungshofgesetzes übersandt. Danach war als Neuregelung lediglich die Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates zu dem Ernennungsvorschlag der Bundesregierung vorgesehen.

- 1.2 In der Kommission bestand Einigkeit darin, daß eine Zustimmungslösung nicht ausreicht, da sie dem seit der Einführung der parlamentarischen Regierungsform eingetretenen Wandel der traditionellen Ausrichtung der Rechnungshöfe auf die Exekutive nicht entspricht. Die Bedeutung der Haushaltskontrolle im Rahmen der gesamten parlamentarischen Kontrollaufgabe sowie der haushalts- und finanzpoliti-

schen Gesetzgebungserfordernisse bringt den Rechnungshof in einen engen Zusammenhang mit dem Bundestag, so daß er in der Praxis und in der Publizistik gelegentlich als „Hilfsorgan“ des Bundestages bezeichnet wird.

Dabei wird berücksichtigt, daß der Bundesrechnungshof seine Pflichten gemäß Artikel 114 Abs. 2 GG den Verfassungsorganen Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung schuldet. Jedoch nimmt der Bundestag als Inhaber der Budgethoheit hierbei eine Sonderstellung ein, da er aufgrund seiner Aufgaben bei der Haushaltskontrolle und bei der Entlastung der Regierung in erster Linie auf die Mithilfe des Bundesrechnungshofes angewiesen ist. Diese verfassungspolitisch und praktisch notwendige Beziehung zwischen Parlament und Rechnungshof läßt eine Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten durch den Bundestag als die konsequente Lösung für die Bestellung der Spitze des Rechnungshofes erscheinen. Weit weniger konsequent ist die überkommene Lösung, bei der, vereinfacht ausgedrückt, der Kontrolleur vom Kontrollierten selbst ausgesucht und bestimmt wird.

Mit der von der Kommission empfohlenen Lösung soll keinesfalls die Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofes im Wege eines stärkeren politischen Einflusses der parlamentarischen Kräfte angetastet werden. Auch der Bundestag ist darauf angewiesen, daß der Bundesrechnungshof in politischer Unabhängigkeit eine für alle Beteiligten unanfechtbare Sacharbeit leistet. Der politische Teil der Kontrolle ist Sache des Bundestages selbst. Nur auf diese Weise wird die deutlichere Zuordnung des Rechnungshofes zum Bundestag im Spannungsverhältnis zwischen Parlament und Regierung fruchtbar.

- 1.3 Die Kommission ging bei ihren Beratungen davon aus, daß die im Herbst 1985 anstehende Wahl des Präsidenten des Bundesrechnungshofes nicht mehr nach geltendem Recht, sondern bereits auf der Grundlage eines geänderten Gesetzes erfolgen soll. Der Präsident hat die Vorsitzenden des Haushaltsausschusses und des Rechnungsprüfungsausschusses über die Meinungsbildung in der Kommission informiert. Ein von der Fraktion der SPD eingebrachter Gesetzentwurf über den Bundesrechnungshof (Drucksache 10/2929) sowie ein Entwurf der Koalitionsfraktionen zu diesem Gegenstand (Drucksache 10/3204) wurde in erster Lesung am 26. April 1984 an den Haushaltsausschuß und an mitberatende Ausschüsse überwiesen. Ebenfalls überwiesen wurde am 23. Mai 1985 der Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drucksache 10/3323). Die Kommission war der Auffassung, daß es aufgrund der formellen Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens nicht mehr ihre Aufgabe war, zu den in diesen Initiativen behandelten Fragen im einzelnen Stellung zu nehmen.

## 2. Selbständigere Stellung des Bundestages bei der Aufstellung seines Haushalts

Der gesamte Bundeshaushalt steht zur haushaltsgesetzlichen Disposition des Deutschen Bundestages. Nach der derzeitigen Rechtslage kann der Bundesminister der Finanzen den vom Ältestenrat des Bundestages bzw. seiner Haushaltskommission festgestellten Haushaltsentwurf des Bundestages — Einzelplan 02 — ohne dessen Zustimmung für die Aufnahme in den Regierungsentwurf — ebenso wie die Entwürfe der Ministerien — ändern. Nach § 28 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung ist lediglich das „Benehmen“ — also nicht das Einvernehmen — mit dem Präsidenten des Bundestages erforderlich.

Auch die Bundesregierung kann bei ihrer Beschlussfassung vom Voranschlag des Bundestages abweichen. Sie hat lediglich die geänderten Teile des Voranschlags, über die kein Einvernehmen mit dem Bundestagspräsidenten erzielt wurde, unverändert dem Entwurf des Haushaltsplanes beizufügen (§ 29 Abs. 2 BHO). Dieses Recht auf „Sondervorlage“ gibt den Verfassungsorganen, die nicht im Kabinett vertreten sind, also auch dem Bundestag, die Möglichkeit, ihre vom Regierungsentwurf abweichenden Vorstellungen zu ihrem eigenen Haushalt in die parlamentarische Beratung einzuführen.

Auf der Grundlage eines Berichts der Verwaltung über das derzeit praktizierte Verfahren bei der Aufstellung des Einzelplans 02 wurde in der Kommis-

sion erörtert, wie eine größere Selbständigkeit des Bundestages bei der Aufstellung seines Haushalts erreicht werden kann. Die besondere Stellung, die der Bundestag als Inhaber der Budgethoheit gegenüber den anderen Verfassungsorganen und insbesondere gegenüber der Regierung einnimmt, spricht für eine Aktualisierung der Planungs- und Entscheidungsbefugnisse des Bundestages über seinen eigenen Haushalt im Rahmen seiner Entscheidungsbefugnisse über den von der Regierung vorzulegenden Haushaltsplan. Damit stellte sich die Frage, ob und wie der Bundesminister der Finanzen verpflichtet werden soll, den vom Bundestag festgestellten Haushaltsentwurf unverändert in seinen Regierungsentwurf zu übernehmen.

Die Kommission ging davon aus, daß das verfassungsrechtlich gewährleistete Initiativrecht der Bundesregierung für den Gesamthaushalt nicht zur Disposition steht. Auch sollten Lösungsmöglichkeiten gesucht werden, die eine Änderung der Bundeshaushaltsordnung nicht erfordern.

Die Kommission spricht sich dafür aus, eine Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung anzustreben, wonach die Bundesregierung von ihren Befugnissen gemäß der Bundeshaushaltsordnung bei der Aufstellung des Einzelplans 02 nur im Einvernehmen mit dem Bundestag Gebrauch macht. Einzelheiten eines auf dieser Grundlage zu entwickelnden Verfahrens können der Praxis der Haushaltsplanung überlassen bleiben.

## KAPITEL VII

### Bundestag, Medien und Öffentlichkeit

#### Empfehlungen

1. Die Berichterstattung über den Bundestag in Zeitungen und Zeitschriften soll durch ein erweitertes Informationsangebot des Bundestages gefördert werden, unter anderem durch
  - vermehrte zusammenfassende Berichte aus den Ausschüssen,
  - Herstellung und Vertrieb preisgünstiger Stenographischer Protokolle (analog britisches Unterhaus) in attraktiver Gestaltung,
  - zusätzliche Maternseiten für die interessierte Presse und
  - verstärkte publizistische Begleitung aktueller Ereignisse und Vorhaben des Bundestages.
2. Künftig soll der Bundestag die Mitglieder des Kuratoriums zur Kontrolle der Arbeit der Bundeszentrale für politische Bildung wählen, von der die Wochenzeitung „Das Parlament“ herausgegeben wird. Eine Änderung des Titels der Wochenzeitung wird anheimgestellt.

3. Der Bundestag muß maßgeblichen Einfluß auf Programm und Betreuung seiner Besucher haben; daher sind alsbald die organisatorischen und personellen Voraussetzungen für einen zentralen Besucherdienst zu prüfen.
4. An der freien Fernsehübertragung der Rundfunkanstalten aus Plenardebatten ist festzuhalten; hinsichtlich der Auswahl der zu übertragenden Debatten und der Art der Berichterstattung sowie hinsichtlich der technisch-organisatorischen Möglichkeiten ist eine stärkere Kooperation der Fernsehveranstalter mit dem Bundestag wünschenswert.

#### Erläuterungen

##### 1. Parlamentsberichterstattung in Zeitungen und Zeitschriften

Die Kommission hat festgestellt, daß die Berichterstattung über Aufgaben und Arbeitsweise des Bun-

destages in verschiedener Hinsicht nicht allen heute gegebenen Erfordernissen und Möglichkeiten entspricht. Während insbesondere in den Regionalzeitungen der Bundesrepublik Deutschland häufig nur nachgedruckte Meldungen der Presseagenturen erscheinen, wird in vergleichbaren parlamentarischen Demokratien teilweise besser und originalgetreuer berichtet. In Großbritannien sind außerdem Ausgaben der Parlamentsprotokolle in offiziellen Buchläden zu einem günstigen Preis für jedermann erhältlich.

Die Informationsdienste „heute im bundestag“ und „woche im bundestag“ werden seitens der Presse im ganzen positiv beurteilt. Zum Teil wird bemängelt, daß besonders in den Berichten über das Geschehen in den Ausschüssen häufig die Position der Regierung im Vordergrund steht, während die Auseinandersetzung zwischen den politischen Positionen weniger deutlich wird.

Die Kommission erörterte eine Reihe von Möglichkeiten, das Informationsangebot des Bundestages zu erweitern und zu verbessern, um auch auf diese Weise das Interesse von Zeitungen und Zeitschriften am Geschehen im Bundestag zu verstärken. Dem gleichen Ziel dient im übrigen — neben anderen Gesichtspunkten — auch der Vorschlag, häufiger von der Möglichkeit öffentlicher Sitzungen der Ausschüsse Gebrauch zu machen (vgl. Kapitel III).

Die Kommission spricht sich für den Versuch aus, das vielfältige Geschehen im Plenum und in den Ausschüssen während einer Sitzungswoche in verbesserter Form zusammengefaßt darzustellen. Sie verkennt dabei nicht die Schwierigkeiten hinsichtlich der thematischen Schwerpunktsetzung und der Gewinnung geeigneter Autoren. Solche Darstellungen können einerseits nicht von Beamten der Bundestagsverwaltung allein — etwa den Ausschußsekretären — formuliert werden, da ihnen die Erfahrung mit journalistischen Bedürfnissen und entsprechender Textabfassung fehlt. Andererseits kann diese Aufgabe auch nicht durch Gelegenheitsarbeiten der Journalisten von Zeitungen und Zeitschriften erfüllt werden. Es wird zu prüfen sein, ob und wie die parlamentarischen und die journalistischen Anteile eines solchen Angebots miteinander verbunden werden können.

In der Kommission wurde das Erfordernis unterstrichen, daß die Protokolle wichtiger Plenardebatten einem größeren Kreis von Interessenten schnell und in ausreichender Zahl sowie über einen längeren Zeitraum hinweg zur Verfügung gestellt werden können. An bestimmten allgemein interessierenden Debatten besteht nach den Erfahrungen der Praxis ein erheblicher und teilweise anhaltender Bedarf. Damit sollte der Versuch verbunden werden, die Sitzungsberichte auch optisch attraktiv zu gestalten. Sie sollen über den Buch- und Zeitschriftenhandel sowie über den Bundestag selbst im Rahmen seiner Besucherbetreuung und seines Publikationsversands erhältlich sein, und zwar zu einem günstigen Preis.

Gegenwärtig bietet der Bundestag von Fall zu Fall und zu einzelnen Themen Maternseiten an, die von

Zeitungen und Zeitschriften zum — gegebenenfalls auszugsweisen — Abdruck übernommen werden können. Dieses Angebot soll vermehrt, systematisiert und aktualisiert werden.

Entscheidend wird bei diesen Bemühungen sein, daß das Interesse der Medien und der Öffentlichkeit richtig erfaßt und gegebenenfalls zusätzlich geweckt werden kann. In die Vorbereitung entsprechender Angebote sollten daher mögliche Interessenten, Adressaten und Abnehmer einbezogen werden, um ein genaues Bild des Bedarfs zu gewinnen.

## 2. Die Wochenzeitung „Das Parlament“

Die Kommission hat in die Beratungen zur Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages auch die Rolle der von der Bundeszentrale für politische Bildung herausgegebenen Wochenzeitung einbezogen. Zunächst ging es um die Frage, ob die Herausgabe einer Publikation unter dem Titel „Das Parlament“ durch die Regierung — die Bundeszentrale ist dem Bundesminister des Innern unterstellt — der Zuordnung von Parlament und Regierung mindestens begrifflich widerspricht. In der Kommission wurde teilweise die Meinung vertreten, die Stellung des Bundestages im Verfassungsgefüge gebiete eine Herausgabe durch dasjenige Verfassungsorgan, dessen Bezeichnung in Anspruch genommen werde, also durch den Bundestag.

Die Kommission verzichtete aber im Ergebnis auf eine entsprechende Empfehlung. Inhalt und Konzeption der Zeitung fanden in der Kommission, ebenso wie in Kreisen der politischen Bildungsarbeit und der interessierten Öffentlichkeit, Anerkennung und Zustimmung. Die Zeitung ist seit langem in der politischen Bildung, besonders auch der Schulen aller Bundesländer, eingeführt. Eine Diskussion über die Herausgeberschaft der Zeitung wurde demgegenüber zurückgestellt.

Die Kommission geht davon aus, daß der Bundestag Einwirkungsmöglichkeiten hinsichtlich Umfang, Schwerpunktsetzung und Ausgewogenheit der Parlamentsberichterstattung der Zeitung braucht. Die gegenwärtige Lösung über ein Kuratorium aus seitens der Regierung berufenen Abgeordneten gewährleistet dies möglicherweise nicht in vollem Umfang. Auch im Hinblick auf die Stellung des Bundestages würde die Kommission es vorziehen, wenn die Mitglieder des Kuratoriums vom Bundestag gewählt würden.

Die vom Bundesminister des Innern angebotene Umbenennung der Zeitung (als neuer Titel wurde „Parlamentarische Demokratie“ erwogen) wird von der Kommission nicht als zwingend notwendig angesehen, sondern lediglich anheimgestellt.

## 3. Betreuung der Besuchergruppen des Bundestages

Die Betreuung von Besuchern beim Bundestag wird derzeit durch verschiedene Stellen — zum Teil un-

abhängig voneinander — vorbereitet und durchgeführt. So werden Besuchergruppen, die überwiegend über die Abgeordneten angemeldet werden, sowohl von den Fraktionen und der Verwaltung des Bundestages als auch vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung sowie teilweise von einzelnen Bundesministerien betreut. Dies führt zu Unterschieden beim Programmangebot sowie bei der Abrechnung von Reisekosten und erschwert außerdem die Orientierung der Abgeordneten, die den Besuch veranlaßt haben oder sich für die Gruppe verantwortlich fühlen.

Die Kommission bevorzugt eine Lösung, bei der alle Besuchsmöglichkeiten und Betreuungsformen von einer Stelle aus koordiniert werden. Dabei muß der Bundestag entscheidenden Einfluß auf das Programm nehmen und seine Rolle als einladende Institution deutlich machen. Am besten dürfte dies durch eine zentrale Organisationseinheit bei der Bundestagsverwaltung zu gewährleisten sein. Derzeit ist aber die Entwicklung eines entsprechenden Konzepts von besonderen Voraussetzungen abhängig, zu denen auch die besondere Situation während der anstehenden Umbauphase des Bundestages gehört. Auch unter diesem letzteren Gesichtspunkt ist noch unklar, wie Mitarbeiter des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung — entsprechend einer Zusage des Amtes — in einen beim Bundestag konzentrierten Besucherdienst einbezogen werden können.

Daher sollen vor einer endgültigen Entscheidung die organisatorischen und personellen Voraussetzungen sowohl während als auch nach der Umbauphase geprüft werden. Einbezogen werden soll auch die Möglichkeit, einen zentralen Besucherdienst für mehrere Institutionen zugleich (etwa Bundestag, Bundesrat und Bundespräsident) zu schaffen. In Betracht kommt ferner eine verstärkte Kooperation mit der Stadt Bonn.

Unabhängig von organisatorischen Voraussetzungen sieht die Kommission es als notwendig und möglich an, daß die Besuchergruppen gezielter als bisher auf den Besuch vorbereitet werden. Dem können eingehendere schriftliche und mündliche Vorinformationen dienen sowie Einführungen, die besonders auf anstehende Sitzungen oder Fragestunden des Bundestages ausgerichtet sind. Wesentlich ist dabei auch, daß im Rahmen des Programms eine Betreuung durch Abgeordnete erfolgt, von denen die Besuchergruppen zumeist eine Beantwortung ihrer Fragen erwarten.

#### 4. Fernsehübertragungen aus dem Bundestag

Die Kommission hat dieses Thema aus unterschiedlichen Erwägungen zum Gegenstand ihrer Beratung gemacht. Dazu gehörten die gegenwärtige tatsächliche und rechtliche Lage bezüglich der Anwesenheit der Fernsehgesellschaften im Bundestag, ferner das in der zugrundeliegenden Aussprache des Bundestages mehrfach geäußerte Unbehagen an bestimmten Formen und Zwängen der Fernsehberichterstattung, sodann die möglichen Auswir-

kungen der Öffnung des Fernsehsystems für private Veranstalter und schließlich die beim Umbau des Plenarsaals möglicherweise zu berücksichtigenden Umstände.

4.1 Die Fernsehanstalten ARD und ZDF entscheiden derzeit selbst, welche Plenardebatten sie in welchem Umfang übertragen (Live-Sendungen) und inwieweit sie Ausschnitte in Nachrichten, Magazinsendungen u. ä. verwenden. Eine Mitwirkungsmöglichkeit für den Bundestag besteht nicht. Einer Erlaubnis im Einzelfall bedarf es nicht. Dem Bundestag wird von den Fernsehanstalten lediglich mitgeteilt, ob eine Live-Übertragung stattfindet. Es bestehen weder Vorschriften noch Vereinbarungen darüber, wann, was und wieviel übertragen wird. Auch die Bildregie und damit die Akzentsetzung der Darstellung ist ausschließlich Sache der Anstalten. Zusätzlich zu den dauerhaft auf den Tribünen aufgestellten Kameras können die Anstalten Aufnahmeteams mit beweglichen Kameras auf die Preshtribüne bringen.

Teilweise wird angenommen, daß nur diese Lage die Freiheit der Berichterstattung gemäß Artikel 5 GG voll gewährleistet oder daß zumindest ihre langjährige Übung inzwischen zu einer Art Anspruch in diesem Sinne erstarkt ist. Die Kommission hat im internationalen Vergleich festgestellt, daß in der Bundesrepublik Deutschland dem Fernsehen der freieste Zugang zum Parlament eingeräumt wird; in anderen Ländern bewegen sich die Regelungen zwischen einem Ausschluß der Fernsehberichterstattung (britisches Unterhaus) und einem Angebot des jeweiligen Parlaments selbst oder Vereinbarungen zwischen Parlament und Fernsehveranstaltern über Art und Ausmaß der Übertragungen.

4.2 Die Kommission hat sich vor diesem Hintergrund vor allem mit zwei Komplexen auseinandergesetzt, zwischen denen ein Zusammenhang besteht. Nach der geltenden Übung können die Anstalten weder dazu angehalten werden, bestimmte Sitzungen zu übertragen, noch können sie dazu verpflichtet werden, bei den von ihnen selbst ausgewählten Übertragungen eine repräsentative Darstellung der parlamentarischen Verhandlung anzubieten. Sie entscheiden nach eigenen Präferenzen, wann sie beispielsweise einen Redner, einen Zwischenrufer, andere Abgeordnete, unbesetzte Sitze, die Zuschauertribüne oder Begebenheiten am Rande hervorheben, wie oft und in welchen Zusammenhängen sie dies tun und inwieweit sie dies mit Kommentaren versehen.

Mit dem Hinzutreten privater Fernsehveranstalter kann — die Beibehaltung der jetzigen Übung vorausgesetzt — die Anzahl von Kameras und Aufnahmeteams auf den Tribünen zunehmen, möglicherweise bis zu einer Zahl, die im Hinblick auf Kommen und Gehen, Handhabung der Geräte und andere Umstände den Charakter und das Klima der parlamentarischen Verhandlung beeinflussen könnte.

Ferner können sich dadurch Platzprobleme und entsprechende Konflikte unter den Fernsehveranstaltern sowie bauliche und finanzielle Auswirkungen beim Umbau des Plenarsaals ergeben. Zum rechtlichen Hintergrund gehört ferner die Frage der Gleichbehandlung gemäß Artikel 3 GG. Ob private Fernsehanbieter mit den öffentlichen Anstalten in bezug auf Rechte — und möglicherweise Pflichten — zur Parlamentsberichterstattung untereinander sowie diese beiden gegenüber der schreibenden Presse gleichzubehandeln sein würden, ist bisher nicht geklärt.

- 4.3 Die Kommission ging davon aus, daß ein Ausschluß von Fernsehübertragungen entsprechend dem Beispiel des britischen Unterhauses weder erwünscht noch politisch sinnvoll oder rechtlich durchsetzbar wäre. Auch eine Zusammenstellung oder Bildregie der Übertragungen durch den Bundestag selbst zur wahlweisen Übernahme seitens der Fernsehveranstalter wurde nicht befürwortet.

Die Kommission sieht es als ausreichend an, wenn Vorsorge dafür getroffen wird, daß mögli-

che Konflikte infolge einer zahlenmäßigen Zunahme von Fernsehveranstaltern sowie übermäßige Anforderungen an den Bundestag hinsichtlich baulicher, finanzieller und anderweitiger Maßnahmen vermieden werden. Befürwortet wird deshalb ein zahlenmäßig begrenztes und hinsichtlich des Standorts vom Bundestag bestimmtes Angebot für Kameraplätze, über deren Nutzung die Fernsehveranstalter sich untereinander verständigen. Aus anderen Ländern sind Vereinbarungen („Pools“) der Fernsehanbieter über die wechselseitige Aufnahme und gegenseitige Übermittlung der Fernsehberichte aus dem Parlament bekannt.

Hinsichtlich der Art und Auswahl der Übertragungen aus dem Plenarsaal hält die Kommission eine stärkere Kooperation zwischen den Fernsehveranstaltern und dem Bundestag für möglich und für erstrebenswert. Von einer Seite wurde die Erwartung geäußert, daß die Fernsehanstalten bei ausschließlich vormittags stattfindenden Plenarsitzungen bereit sein würden, diese in vollem Umfang live zu übertragen.

## KAPITEL VIII

### Arbeitsbedingungen der Abgeordneten

#### Empfehlungen

- Bei der mittelfristig zu erwartenden Veränderung auch der parlamentarischen Arbeitsformen durch verstärkten Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechniken ist darauf zu achten, daß diese Entwicklung die Arbeits- und Wirkungsmöglichkeiten der Abgeordneten verbessert und keine Schwächung des Bundestages gegenüber Exekutive, Wirtschaft und Verbänden sowie keine Nachteile für die parlamentarische Kontrolle einreten.
- Die Ausstattung der Abgeordnetenbüros mit moderner Bürotechnik muß zügig verbessert werden.
- Die Bundestagsdrucksachen, besonders Gesetzesinitiativen und Ausschußberichte, sind unter Einbeziehung externer Fachleute auf Möglichkeiten für eine übersichtlichere und verständlichere Gestaltung zu untersuchen.
- An Ausschußsitzungen kann ein Fraktionsmitarbeiter von jeder Fraktion teilnehmen, wenn der Obmann der Fraktion ihn vorher namentlich dem Ausschußvorsitzenden benannt hat. Ist das Zutrittsrecht für einzelne Ausschüsse oder für die Beratung bestimmter Fragen beschränkt (§ 69 Abs. 2 GO-BT), so bedarf die Teilnahme von Fraktionsmitarbeitern eines Ausschußbeschlusses. Werden Gegenstände beraten, die dem Ge-

heimhaltungsgrad VS-Vertraulich und höher unterliegen, so gilt die Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages.

- Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages werden unter besonderer Berücksichtigung der Fachrichtungen Ingenieur-, Natur- und Humanwissenschaften weiter ausgebaut.

#### Erläuterungen

##### 1. Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechniken

- Im Bundestag ist eine Reihe von technischen Hilfsmitteln zur Informationsverarbeitung vorhanden oder in Angriff genommen. Dazu zählt die EDV-gestützte Dokumentation des Standes der Gesetzgebung (GESTA), die Dokumentation und Information zu den Parlamentsmaterialien von Bundestag und Bundesrat sowie das automatisierte Sach- und Sprechregister. Externe Zugriffe sind möglich zum juristischen Dokumentationssystem JURIS, das Fachliteratur und Gerichtsentscheidungen enthält, ferner zum Dokumentationssystem des Bundespresse- und Informationsamtes, zur Rechtsdokumentation der EG (SELEX), zum europäischen statistischen Amt sowie zu weiteren Fachinformationszentren und zu Wirtschaftsdatenban-

ken. Im übrigen ist der Bundestag an das System Bildschirmtext (Btx) angeschlossen, über welches verschiedene Bestände erreicht werden können oder in Zukunft erschlossen werden.

- 1.2 Die vom Ältestenrat eingesetzte Kommission für den Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechniken und -medien konzentriert sich in erster Linie auf die Möglichkeiten, die Arbeit des einzelnen Abgeordneten in ihren verschiedenen Bezügen, insbesondere auch mit Bezug auf den Wahlkreis, durch neue Medien und Techniken zu unterstützen. Sie hat einen Studienauftrag vergeben, der im wesentlichen die folgenden Elemente enthält:

- Eine organisationswissenschaftliche Überprüfung des Bedarfs;
- eine Darstellung und Bewertung der technischen Voraussetzungen und Möglichkeiten unter Einbeziehung von Fragen des Datenschutzes;
- einen Zielkatalog unter Berücksichtigung von Alternativen;
- eine Folgenabschätzung in bezug auf Finanzen, Personal, Organisation und Abgeordneten-Mitarbeiter;
- die Konzeption für Modellversuche mit einigen Abgeordnetenbüros.

- 1.3 In der Kommission wurde teilweise davon ausgegangen, daß der Bundestag hinsichtlich des Einsatzes neuer Techniken zur Information und Kommunikation hinter der Entwicklung in Wirtschaft und Wissenschaft zurückliegt. Hervorgehoben wurden Mängel der herkömmlichen Informationswege, die häufig eine den parlamentarischen Aktualitätserfordernissen entsprechende Reaktion nicht ermöglichten. Es wurde die Erwartung geäußert, daß die derzeit mancherorts noch zu beobachtende Zurückhaltung gegenüber neuen Techniken in naher Zukunft von der Bereitschaft zu ihrer Nutzung abgelöst würde. Dazu könne beigetragen werden, wenn die Mitglieder des Bundestages mit den entsprechenden Möglichkeiten stärker vertraut gemacht würden.

Der Kommission war bewußt, daß die Einführung der zur Zeit entwickelten Techniken Folgewirkungen gerade auch für das Parlament haben kann, über deren Art und Umfang bisher noch kein klares Bild zu gewinnen ist. Beispielsweise ist offen, inwieweit zusätzliche Mitarbeiter benötigt werden und welche Qualifikation sie gegebenenfalls benötigen.

In die Erörterungen wurden grundsätzliche Fragen nach dem Verhältnis des Bundestages zu den erreichbaren Fachinformationen einbezogen. Hingewiesen wurde auf das Problem eines Überangebots an Informationen und auf die Notwendigkeit, daß Abgeordnete ihre Aufgabe politisch übergreifend und nicht als Nachvollzug von Informationsprozessen verstehen. Feststellungen zum Stand der technischen Entwicklung im Kongreß der Vereinigten Staaten

von Amerika wurden teils als ermutigend, teils als wenig nachahmenswert oder als der parlamentarischen Regierungsform der Bundesrepublik Deutschland nicht entsprechend bewertet.

Die Kommission hat es nicht als ihre Aufgabe angesehen, detaillierte Empfehlungen zu diesem Fragenkreis vorzulegen, mit dem sich eine andere Kommission des Bundestages befaßt. Sie hält es aber für erforderlich, daß bei den jeweils zutreffenden Entscheidungen die übergreifende Aufgabenstellung des Bundestages berücksichtigt wird. Es darf keine Verschlechterung der Stellung des Bundestages und seiner Kontrollmöglichkeiten infolge der technologischen Entwicklung eintreten. Deshalb wird abzuwägen sein zwischen einem häufig spürbaren Bestreben, mit der Regierung einen Gleichstand beim Zugriff auf Daten und Informationen aller Art (Datenbanken und elektronische Informationssysteme) herzustellen, und der Notwendigkeit, daß der Bundestag seine auf den Bürger bezogene Aufgabe der Repräsentation und Artikulation sichtbar und verständlich erfüllt, ohne sie hochspezialisierten Fachdialogen nachzuordnen.

## 2. Moderne Bürotechnik

Die Kommission hat es nicht als ihre Aufgabe angesehen, hierzu im einzelnen Forderungen geltend zu machen. Die Thematik ist Gegenstand entsprechender Bemühungen im Haushaltsausschuß; zum Teil wird sie auch in einer besonderen Kommission des Ältestenrates mitbehandelt.

Unterstrichen wird mit dieser Empfehlung jedoch das Erfordernis, den Mitgliedern des Bundestages alle Möglichkeiten zeitgemäßer Bürotechnik an die Hand zu geben, um angemessene und zumutbare Bedingungen für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu schaffen. Es kann nicht hingenommen werden, wenn parlamentarische Kontrolle und Gesetzgebungsarbeit durch unzureichende äußere Arbeitsbedingungen beeinträchtigt werden.

## 3. Bessere Darstellung der Bundestagsdrucksachen

Gesetzentwürfe und Ausschußberichte sind in ihrer Darstellung oft schwer verständlich. Durch die bruchstückhafte Wiedergabe nur der jeweils betroffenen Textstellen von geltendem Recht und Änderungsvorschlägen ist häufig der inhaltliche Zusammenhang des Gesetzgebungsvorschlags kaum erkennbar. Dies wirkt sich besonders dann aus, wenn Zahlen, Daten, Begriffe und Verweise zur Änderung anstehen, die ohne den Zusammenhang der ganzen Vorschrift nicht in ihrem Regelungsgehalt beurteilt werden können.

Die Kommission ließ sich von dem Anspruch jedes einzelnen Abgeordneten leiten, den Inhalt der ihm zur Entscheidung vorgelegten Entwürfe kennen zu können. Dies muß auch angesichts der praktisch nicht bestreitbaren Notwendigkeit gelten, sich auf

bestimmte Gebiete zu konzentrieren und auf anderen dem Votum der jeweils darauf spezialisierten Kollegen zu folgen.

Daher soll die jeweils geltende Gesetzesvorschrift, zu der ein Änderungsantrag vorgelegt wird, im Text mit aufgeführt werden, wobei die Übersichtlichkeit durch die Verwendung synoptischer Darstellungen sowie unterschiedlicher Drucktypen und gegebenenfalls weiterer optischer Hilfsmittel verbessert werden kann. Für Beschlußempfehlungen der Ausschüsse würde dies bedeuten, daß die Empfehlung des Ausschusses mit dem Regelungsvorschlag der Regierung und beide wiederum mit der geltenden Rechtslage verglichen werden können.

Der Vorschlag soll nicht für jede noch so knappe Novellierung eines Details Anwendung finden. Er zielt auf Gesetzesinitiativen von gewissem Umfang und einer über einen engen Expertenkreis hinausreichenden Bedeutung. Anwendungsfälle dürften sich z. B. im Renten-, Sozial-, Arbeits-, Wirtschafts- und Umweltrecht ergeben, wo das allgemeine politische Interesse und die fachliche Komplexität häufig in einem Mißverhältnis stehen.

Die Kommission hat sich nicht vertieft mit der Frage befaßt, welche Darstellungsmöglichkeiten im Detail gegeben sind. Sie empfiehlt, darüber zu entscheiden, wenn ein Bericht über Modellvorschläge und die allerdings zu erwartenden Mehrkosten vorliegt. Sie hält solche Mehrkosten in einem vernünftigen Rahmen für vertretbar, wenn damit jedem einzelnen Abgeordneten — daneben aber auch interessierten Kreisen außerhalb des Bundestages — die kompetente Beurteilung auch komplizierter Gesetzgebungsmaterien erleichtert werden kann.

#### 4. Fraktionsmitarbeiter in Ausschußsitzungen

Aufgrund von § 69 GO-BT besteht derzeit keine Möglichkeit für Mitarbeiter der Fraktionen, bei nichtöffentlichen Ausschußsitzungen anwesend zu sein. Hingegen können Beamte der Bundesregierung und des Bundesrates auf der Grundlage des Zutrittsrechts gemäß Artikel 43 Abs. 2 Satz 1 GG teilnehmen. Davon wird häufig ein recht extensiver Gebrauch gemacht, so daß die Zahl der Beamten diejenigen der Abgeordneten im Ausschuß nicht selten erheblich übersteigt.

Die Kommission war sich darin einig, daß das Anliegen berechtigt ist, diesem Übergewicht der Exekutivseite dadurch zu steuern, daß einerseits auf eine Reduzierung der Zahl der Beamten von Bundesregierung und Bundesrat gedrängt — was weitgehend in der Hand des Ausschußvorsitzenden liegt — und andererseits den Mitgliedern des Ausschusses ein leichter Rückgriff auf eigenen Sachverstand zum Ausgleich des Fachwissens der Exekutive ermöglicht wird.

Eine Möglichkeit zur Teilnahme soll nur Mitarbeitern der Fraktionen, nicht etwa auch den Mitarbeitern der einzelnen Abgeordneten, eröffnet werden, und die Teilnahme ist auf einen Mitarbeiter pro Fraktion zu begrenzen. Dabei kann es sich jeweils

um den Mitarbeiter der Fraktion handeln, der für den zur Debatte stehenden Tagesordnungspunkt fachkundig und innerhalb der Fraktion zuständig ist; er ist vom jeweiligen Obmann der Fraktion im Ausschuß dem Vorsitzenden zu benennen.

Verfassungsrechtliche Bedenken wurden insofern geäußert, als nach dem gegenwärtigen Ausschußsystem die Mitarbeit nur den gewählten Mandatsinhabern vorbehalten ist. Auch sollte keine Möglichkeit eröffnet werden, daß die Aufgabenwahrnehmung in den Ausschüssen nicht mehr ausschließlich durch die Mitglieder erfolgt; dazu wurde die Befürchtung geäußert, daß Ausschußmitglieder unter dem Druck anderweitiger Verpflichtungen geneigt sein könnten, weniger häufig an den Beratungen mitzuwirken im Vertrauen darauf, daß ein Mitarbeiter der Fraktion über die Verhandlungen gegebenenfalls berichten werde.

Ein weiterer Einwand richtete sich dahin, daß das Klima des gegenseitigen Vertrauens und der von außen unbeeinflussten Verhandlungsmöglichkeit beeinträchtigt werden könne, welches durch die Nichtöffentlichkeit der Ausschußsitzungen im Interesse der Kompromißfähigkeit der Fraktionen sichergestellt werde. Schließlich wurde befürchtet, daß die Verarbeitung der Ausschußergebnisse in den Fraktionen bis zu einem gewissen Grade entpersonalisiert werde, wenn anstelle der gegenseitigen mündlichen Unterrichtungen ein formelles Verfahren durch schriftliche Berichte und Vorlagen der Fraktionsmitarbeiter trete.

Schließlich gab die Kommission aber dem Gesichtspunkt den Vorrang, daß, insbesondere bei umfangreichen und komplexen Verhandlungsgegenständen, auch den Abgeordneten eine direkte fachliche Zuarbeit eröffnet werden muß. Letztlich sind es die Mitglieder des Ausschusses, die über die Verhandlungsgegenstände zu entscheiden haben; im Hinblick auf die Stellung des Bundestages ist es wünschenswert, ihnen einen wenigstens begrenzten Zugriff auf im Bundestag selbst entwickelte Fachkunde zu ermöglichen.

Um den besonderen Schutzinteressen der sogenannten geschlossenen Ausschüsse Rechnung zu tragen, bedarf es nicht nur der Zulassung durch den Vorsitzenden, sondern eines Ausschußbeschlusses, wenn Fraktionsmitarbeiter auch an Beratungen gemäß § 69 Abs. 2 GO-BT teilnehmen sollen.

#### 5. Wissenschaftliche Dienste

Die Kommission sieht die Bedeutung der wissenschaftlichen Dienste für den Bundestag in der Unterstützung bei der Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion, aber auch in den verbesserten Informationsmöglichkeiten für den einzelnen Abgeordneten sowie in der Zuarbeit zu den Ausschüssen und Kommissionen des Bundestages. Besonders auch im Hinblick auf aktuelle Schwerpunkte der parlamentarischen Arbeit mit technologischem, ökologischem oder medizinischem Bezug wurden Möglichkeiten erörtert, die dem Bundestag zur Verfügung stehende Beratungskapazität zu stärken.

Dazu wurde auch der Vorschlag gemacht, für Gebiete, auf denen dem Bundestag bei der Einrichtung eigener Stäbe Grenzen gesetzt sind, im Wege einer erleichterten Auftragsvergabe externen Sachverständigen einzubeziehen. Hierzu wurde betont, daß davon schon wegen der finanziellen Auswirkungen nur in begrenztem Umfang Gebrauch gemacht werden kann. Die Frage, in welcher Form die Befugnis

zur Auftragsvergabe und ihre Begrenzung geregelt werden könne, blieb offen. Übereinstimmung bestand darüber, daß die Wissenschaftlichen Dienste weiter auszubauen sind, wobei insbesondere Stellen für Mitarbeiter nichtjuristischer Fachrichtungen (Ingenieur-, Natur- und Humanwissenschaften) vorzusehen sind.



**Beratungsunterlagen**

lfd. Nr.	Datum der Zuleitung	Thema
1	01. 10. 1984	Auflistung und Gliederung der Vorschläge und Anregungen aus der Plenardebatte des Bundestages vom 20. September 1984
2	02. 10. 1984	Anregungen und Vorschläge aus der Debatte des Bundestages vom 20. September 1984 (Abg. Frau Dr. Hamm-Brücher)
3	03. 12. 1984	Analyse der Gründe für die in den Zeitungen und Zeitschriften zu beobachtende geringe Originalberichterstattung über Bundestagsdebatten
4	03. 12. 1984	Auflagenhöhe, Bezieherkreis und Benutzung der Wochenzeitung „Das Parlament“
5	03. 12. 1984	Möglichkeiten, die parlamentarische Rechnungsprüfung aktueller und folgenreicher zu gestalten
6	03. 12. 1984	Ausmaß, Dauer, Art und Schwerpunktsetzung der Fernsehberichterstattung aus dem Plenum
7	03. 12. 1984	Darstellung des Verfahrens bezüglich der Aufstellung des Einzelplans 02
8	07. 12. 1984	Zeitplan für die Arbeit des Bundestages
9	07. 12. 1984	Möglichkeiten einer einschränkenden Interpretation des Redeprivilegs aus Artikel 43 Abs. 2 GG
10	07. 12. 1984	Entwurf eines Gesetzes über den Bundesrechnungshof
11	19. 12. 1984	Zu den rechtlichen und technischen Voraussetzungen für eine Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen
12	19. 12. 1984	Stichworte zu den Zusammenhängen zwischen Redeordnung, Zeitplanung und Aufgaben des Deutschen Bundestages
13	11. 01. 1985	Entwurf eines BRH-Gesetzes hier: Wahl des Präsidenten des Bundesrechnungshofes durch den Deutschen Bundestag
14	11. 01. 1985	Übersicht zum Sitzungsrythmus der einzelnen Landesparlamente
15	17. 01. 1985	Argumente für und gegen die Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen
16	17. 01. 1985	Sitzungsrythmus von ausländischen Parlamenten
17	17. 01. 1985	Chancen zur Überwindung der Krise des Parlamentarismus (Abg. Frau Dr. Hamm-Brücher)
18	30. 01. 1985	Probeweise Einführung von Verfahrensänderungen für Plenum und Ausschüsse
19	06. 02. 1985	Umfrage über Vorstellungen und Wünsche der Abgeordneten zur Parlamentsreform („Initiative Parlamentsreform“)
20	20. 02. 1985	Die Fragestunde im House of Commons
21	22. 02. 1985	Zugang des Parlaments zu Datenbanken und Rechenzentren der Exekutive und die Errichtung parlamentseigener Informationssysteme
22	07. 03. 1985	Der Anspruch der Fernsehveranstalter auf Anwesenheit bei Plenarsitzungen
23	07. 03. 1985	Entscheidungsmöglichkeiten zur Fernsehübertragung aus dem Plenarsaal
24	20. 03. 1985	Die Beteiligung des Bundesrates an der Bestellung des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Bundesrechnungshofes
25	20. 03. 1985	Parlamentsbezogene Empfehlungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform
26	14. 05. 1985	Anträge der interfraktionellen „Initiative Parlamentsreform“
27	07. 06. 1985	Wissenschaftliche Dienste (Darstellung der Fachrichtungen des höheren Dienstes)





