

Verfassungsrechtliche Anforderungen an die IT-Ausstattung des neuen Plenarsaales des Landtages Brandenburg

Bohm, Rolfdieter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bohm, R. (2011). *Verfassungsrechtliche Anforderungen an die IT-Ausstattung des neuen Plenarsaales des Landtages Brandenburg*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/37). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52678-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Verfassungsrechtliche Anforderungen an die IT-Ausstattung des neuen Plenarsaales des Landtages Brandenburg

Bearbeiter: Rolfdieter Bohm

Datum: 19. Januar 2011

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Aufgabenstellung.....	2
II.	Stellungnahme.....	3
	1. Aufgaben der Abgeordneten nach der Landesverfassung.....	3
	2. Gleichheit der Abgeordneten.....	6
	3. Zwischenergebnis.....	8
	4. Beantwortung der Fragen im Einzelnen.....	8
	a) Frage nach Differenzierungsmöglichkeiten bei der Kenntniserlangung (Frage 1).....	8
	b) Frage nach der Differenzierungsmöglichkeit bei der Einbringung (Frage 3)....	9
	c) Frage nach dem Umgang mit kurzfristigen oder vereinzelt Störungen der Funktionsfähigkeit des IT-gestützten Systems.....	9
	aa) Notwendigkeit einer Unterbrechung der Sitzung bei Störung einzelner Arbeitsplätze (Frage 2 a)).....	9
	bb) Regelung in der Geschäftsordnung (Frage 2 b)).....	11

I. Aufgabenstellung

Vor dem Hintergrund des Parlamentsneubaus und des IT-Projekts ELVIS wurde der Parlamentarische Beratungsdienst gebeten, sich zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die künftige IT-Ausstattung des neuen Plenarsaals sowie zur Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens für ein solches System zu äußern. Hierbei ist nach der Aufgabenstellung davon auszugehen, dass durch ELVIS, unterstützt durch entsprechende rechtliche Regelungen (z. B. in der Geschäftsordnung des Landtages), eine ausschließlich elektronische Einbringung und Verteilung von Beratungsmaterialien sowie eine Bereitstellung der aktuellen Tagesordnung einschließlich aller laufenden Aktualisierungen erfolgt. Eine papiergebundene Information der Abgeordneten soll auf den Fall eines allgemeinen Systemausfalls beschränkt werden. Zugleich soll davon ausgegangen werden, dass jedem Abgeordneten des Landtages Brandenburg ein persönliches Notebook seitens des Parlaments zur Verfügung gestellt wird, über das grundsätzlich ein Zugang zum ELVIS-System möglich ist. Ausgehend von diesen tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen soll im Einzelnen zu folgenden Fragen Stellung genommen werden:

1. Wäre eine technische Lösung zulässig, welche die unmittelbare Kenntnisnahme der während einer Plenarsitzung neu eingehenden Beratungsmaterialien (z. B. Änderungsantrag) oder Verfahrensträge sowie der Neudrucke bzw. Korrekturblätter zu bereits verteilten Beratungsmaterialien nur bei bestimmten Mitgliedern des Landtages – etwa den Fraktionsspitzen – vorsieht?
2. Unterstellt, dass an allen Arbeitsplätzen im Plenarsaal eine technische Möglichkeit zur unmittelbaren Kenntnisnahme eingehender Beratungsmaterialien oder Verfahrensträge besteht, diese jedoch an einzelnen Arbeitsplätzen aufgrund technischer Funktionsstörungen kurzfristig nicht einsatzfähig ist:
 - a) Wäre eine Abstimmung zu einem während dieser Funktionsstörung verteilten Beratungsmaterial (z. B. Änderungsantrag) oder Verfahrensantrag zulässig oder müsste die Abstimmung bis zur Herstellung der tatsächlichen Möglichkeit der Kenntnisnahme durch alle Mitglieder des Landtages ausgesetzt werden?
 - b) Wäre eine Geschäftsordnungsbestimmung zulässig, die ein Voranschreiten im Sitzungsablauf trotz vorübergehend fehlender Möglichkeit einzelner Mitglieder des Landtages zur unmittelbaren Kenntnisnahme eingehender Beratungsmaterialien oder Verfahrensträge vorsieht?
3. Wäre eine technische Lösung zulässig, die zwar eine Möglichkeit zur unmittelbaren Kenntnisnahme eingehender Beratungsmöglichkeiten für alle Mitglieder des Landtages vorsieht, jedoch die Möglichkeit zur aktiven Einbringung weiterer Beratungsmaterialien bzw. zur Stellung von Verfahrensträgen begrenzt bzw. ausschließt (reiner „Lesezugriff“ während der Plenarsitzung)?

II. Stellungnahme

Bevor die einzelnen Fragen beantwortet werden, soll zunächst der maßgebliche verfassungsrechtliche Hintergrund zur Stellung und Funktion von Abgeordneten des Landtages Brandenburg untersucht werden. Hieraus lassen sich dann die Antworten im Wesentlichen ableiten.

1. Aufgaben der Abgeordneten nach der Landesverfassung

Für die hier relevanten Aufgaben eines Abgeordneten im Rahmen seiner Tätigkeit enthält Art. 56 Abs. 2 LV folgende Bestimmung:

„(2) Die Abgeordneten haben insbesondere das Recht, im Landtag und seinen Ausschüssen das Wort zu ergreifen, Fragen und Anträge zu stellen sowie bei Wahlen und Beschlüssen ihre Stimme abzugeben. [...] Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.“ [Auslassung durch Verfasser.]

Zusammengefasst lässt sich somit sagen, dass die Landesverfassung als wesentlichen Teil der inhaltlichen Arbeit des Abgeordneten die Beratung und Abstimmung über Beratungsgegenstände ansieht. Diese (nicht vollständige) Aufzählung der Statusrechte der Abgeordneten gibt wieder, was als ungeschriebenes Parlamentsrecht ohnehin gilt.¹ Die Verfassung selbst ergänzt zudem das Mitwirkungsrecht der Abgeordneten etwa durch das Einbringen von Gesetzesvorschlägen „aus der Mitte des Landtages“ in Art. 75 LV sowie durch die verschiedenen dem Landtag zugeordneten Wahlen (z. B. des Ministerpräsidenten in Art. 83 LV oder der Richter des Verfassungsgerichts in Art. 112 Abs. 4 LV).² Im Übrigen werden die Rechte der Abgeordneten im Rahmen des Selbstorganisationsrechtes des Parlaments in der Geschäftsordnung des Landtages³ näher bestimmt (Art. 56 Abs. 2 Satz 3 i. V. m. Art. 68 LV). Die Geschäftsordnung ihrerseits präzisiert etwa das Recht zur Einbringung von Gesetzesanträgen gem. Art. 75 LV in § 40 GO-LT dahingehend, dass jeder einzelne Abgeordnete berechtigt ist, eine Gesetzesvorlage einzubringen. Nach § 48 GO-LT können Änderungsanträge von einzelnen Abgeordneten noch bis zum Schluss der Debatte über einen Beratungsgegenstand gestellt werden. Auch zum Fragerecht der Abgeordneten finden sich nähere Ausgestaltungen in den §§ 56 ff. GO-LT.⁴ Dies gilt entsprechend für das Rederecht. Die GO-LT sieht hierfür in §§ 25 ff. GO-LT eine „Redeordnung“ vor, gewährt aber auch in § 70 GO-LT noch die Möglichkeit zu persönlichen Erklärungen.⁵ Für die Beratung in den Ausschüssen gelten die genannten Regelungen sinngemäß (vgl. Verweis in § 75 Abs. 4 GO-LT).⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat diese Aufgabe des Parlamentarier für einen Abgeordneten des Deutschen Bundestages wie folgt umschrieben:

„Allerdings hat ein Abgeordneter im Gesetzgebungsverfahren nicht nur das Recht, im Bundestag abzustimmen (zu „beschließen“, vgl. Art. 42 Abs. 2 GG). Er hat vielmehr auch das Recht zu beraten (zu „verhandeln“, vgl. Art. 42 Abs. 1 GG). Öffentliches Verhandeln von

-
- 1 So etwa Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Kommentar zur Verfassung des Landes Brandenburg, Loseblatt, Stand Nachlieferung Februar 2008, Anm. 2 zu Art. 56.
 - 2 Dies erläutert Lieber a. a. O. (Fn. 1) näher in Anm. 2.4 zu Art. 56.
 - 3 Aktuell für den 5. Landtag vom 11. Mai 2010 (GVBl. I Nr. 19).
 - 4 Siehe hierzu im Einzelnen auch bei Lieber a. a. O. (Fn. 1), Anm. 2.3 zu Art. 56.
 - 5 So auch Lieber a. a. O. (Fn. 1), Anm. 2.1 zu Art. 56.
 - 6 In ähnlicher Weise umschreibt etwa Pieroth, in: Jarass/Pierothis, GG-Kommentar, 10. Auflage, Rn. 31 ff. zu Art. 38 GG, die Stellung und Aufgaben eines Bundestagsabgeordneten, auch wenn eine dem Art. 56 Abs. 2 LV entsprechende Normierung im GG fehlt.

Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Gerade das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen, die bei einem weniger transparenten Vorgehen sich nicht so ergäben (vgl. BVerfGE 40, 237 (249)).⁴⁷

Diese dem Abgeordneten durch die Verfassung zugewiesenen und in der Geschäftsordnung konkretisierten Rechte kann ein Abgeordneter aber nur ausüben, wenn ihm diejenigen Informationen zur Verfügung stehen, die für eine sachverständige Beurteilung der Gesetzesvorlagen und sonstiger Beratungsgegenstände erforderlich sind.⁸ Das Bundesverfassungsgericht hat zu dieser Thematik in der bereits erwähnten Entscheidung Folgendes ausgeführt:

„Eine Beratung verfehlt ihren Zweck, wenn über den Beratungsgegenstand keine oder nur unzureichende Informationen zur Verfügung stehen. Abgeordnete bedürfen daher grundsätzlich einer umfassenden Information, um ihren Aufgaben genügen zu können; das gilt insbesondere für parlamentarische Minderheiten. [...] Dem einzelnen Abgeordneten erwächst aus seinem in Art. 38 Abs. 1 GG gewährleisteten Status ein Recht darauf, daß ihm grundsätzlich diejenigen Informationen nicht vorenthalten werden, die ihm eine sachverständige Beurteilung des Haushaltsplans ermöglichen.“⁹ [Auslassung durch Verfasser]

Kurz nach diesen Ausführungen findet sich noch folgende Aussage:

„Daraus folgt, daß der einzelne Abgeordnete nach Art. 38 Abs. 1 i. V. m. Art. 77 Abs. 1 Satz 1 und Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG ein eigenes Recht auf Beurteilung des Haushaltsentwurfs der Bundesregierung und der hierzu geschäftsmäßig eingebrachten Änderungsanträge hat. Der Abgeordnete soll nach diesen Verfassungsbestimmungen seine Vorstellungen über die Verwendungsmöglichkeiten der Haushaltsmittel darlegen und dadurch die Entscheidung über den Haushaltsplan beeinflussen können (vgl. BVerfGE 45, 1 (38)).“¹⁰

Dies bedeutet, dass den Abgeordneten grundsätzlich alle maßgeblichen Informationen zu einem Beratungsgegenstand (sowohl im Ausschuss als auch im Plenum) vorliegen müs-

7 So Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 14. Januar 1986, Az. 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84, BVerfGE 70, S. 324 ff., bei C. I. der Gründe (Absatz-Nr. 123 der Jurisveröffentlichung).

8 So etwa Pieroth a. a. O. (Fn. 6), Rn. 33 zu Art. 38 GG.

9 Bundesverfassungsgericht vom 14. Januar 1986 a. a. O. (Fn. 7), Absatz-Nr. 124 der Jurisveröffentlichung. Die Entscheidung nimmt insoweit Bezug auf den Haushaltsplan und das Haushaltsrecht, da dies Gegenstand des damaligen Verfahrens war. Hintergrund des Rechtsstreits war, dass die damalige Bundestagsmehrheit beschlossen hatte, die Wirtschaftspläne der Geheimdienste des Bundes nicht mehr im Plenum und im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu beraten, sondern in einem kleinen besonderen Gremium von Vertrauensleuten. Dieses war in der Größe so gewählt worden, dass die (klagende) Fraktion „DIE GRÜNEN“ in diesem Gremium nicht vertreten war.

10 Bundesverfassungsgericht vom 14. Januar 1986 a. a. O. (Fn. 7), bei C. I. 1 c) der Gründe (Absatz-Nr. 127 der Jurisveröffentlichung).

sen. Dies gilt auch für aktuelle, erst im Verlauf der Beratung eingebrachte Änderungsanträge (siehe hierzu § 48 GO-LT). Ferner bringt das Gericht zum Ausdruck, dass auch der einzelne Abgeordnete die Möglichkeit haben muss, seine Vorstellungen – in diesem Fall über den Haushalt und seine Verwendungen – darzulegen und somit auch inhaltlich Einfluss auf die Beratung zu nehmen. Dies erfolgt gerade auch durch die Ausübung seines Rede- oder Antragsrechts. Dem Informationsrecht trägt auch die geltende Geschäftsordnung des Landtages, die noch die Möglichkeit einer papiergebundenen Information vorsieht, in § 98 GO-LT Rechnung. Danach gelten alle Parlamentspapiere als verteilt, wenn sie den Fraktionsgeschäftsstellen, die für die Weiterleitung an die einzelnen Abgeordneten zuständig sind, zugestellt oder wenn sie veröffentlicht sind. Für fraktionslose Abgeordnete ist die Einlegung in ihr Postfach bei der parlamentarischen Geschäftsstelle erforderlich. Wichtig ist die Regelung in § 98 Abs. 2 GO-LT, wonach an Sitzungstagen die Parlamentspapiere als zugestellt gelten, wenn sie auf die Plätze der Abgeordneten (im Plenarsaal) gelegt werden, da dann davon auszugehen ist, dass die Abgeordneten die Möglichkeit haben, vom Inhalt des Dokumentes Kenntnis zu nehmen.¹¹ Die Notwendigkeit der Kenntniserlangung durch die Abgeordneten erkennt auch § 4 Abs. 3 Anlage 9 zur GO-LT an. Dort ist ausdrücklich bestimmt, dass bei einer elektronischen Veröffentlichung von Beratungsmaterialien eine unverzügliche Information über die Einstellung ins Intranet des Landtages zu erfolgen hat. Dem aktiven Teilhaberecht folgt der schon erwähnte § 48 Abs. 1 GO-LT, der bis zum Schluss der Debatte über einen Beratungsgegenstand Änderungsanträge auch einzelner Abgeordneter vorsieht.

Diese so aus der Analyse der Aufgaben der Abgeordneten gefundenen Kriterien zur inhaltlichen Ausgestaltung bzw. zum Umfang der notwendigen Information der Abgeordneten sowie zu den Möglichkeiten zur aktiven Teilnahme und Gestaltung von Beratung und Debatte werden noch um ein formales, im Folgenden diskutiertes Element ergänzt.

2. Gleichheit der Abgeordneten

Bei Wahlen und Abstimmungen im Parlament, sei es in Ausschüssen, sonstigen Gremien oder im Plenum, hat jeder Abgeordnete eine Stimme. Jede Stimme zählt gleich viel. Dies folgt aus dem Gebot der Gleichheit der Abgeordneten, das in Art. 56 Abs. 1 und 2 LV verankert ist. Es korrespondiert zugleich mit der sich aus Art. 22 Abs. 3 LV ergebenden Wahl-

11 Ähnlich war dies auch früher in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages geregelt (vgl. § 20 Abs. 2 GO-BT in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Mai 1970, bei Troßmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Kommentar zur Geschäftsordnung, 1977, S. 93 ff.).

und Stimmrechtsgleichheit der Wähler.¹² Dieser Wahlrechtsgrundsatz wäre verletzt, wenn aus der Wahl Abgeordnete mit unterschiedlichem Stimmwert im Parlament hervorgehen würden.

Die Gleichheit der Abgeordneten hat auch das Bundesverfassungsgericht in einer grundlegenden Entscheidung aus dem Jahr 2000 ausdrücklich hervorgehoben.¹³ Zur grundsätzlich erforderlichen gleichen Mitwirkung aller Abgeordneten hat das Gericht Folgendes ausgeführt:

„Die vom Volk ausgehende und in der Wahl ausgeübte Staatsgewalt wird vom Parlament als Ganzes im Sinne der Gesamtheit seiner Mitglieder wahrgenommen. Die genannten Grundlagen der repräsentativen Demokratie wirken auch auf das parlamentarische Entscheidungsverfahren ein, indem sie grundsätzlich die Mitwirkung aller Abgeordneten bei der Willensbildung des Parlaments erfordern und bei der Schaffung der äußeren Bedingungen, unter denen die Parlamentsbeschlüsse zustande kommen, Berücksichtigung verlangen (vgl. BVerfGE 44, 308 <315 f.>). Dies setzt zum einen die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten im Rahmen der parlamentarischen Arbeit voraus (vgl. BVerfGE 80, 188 <218>).“ [Hervorhebung durch Verfasser]¹⁴

Im weiteren Verlauf der Begründung führt das Gericht ergänzend aus, dass insoweit ein Gebot der formalisierten Gleichbehandlung bestehe, das nicht nur für die Wahl der Abgeordneten, sondern auch für die Ausübung des Mandats gelte. Eine Differenzierung zwischen den Abgeordneten bei der Ausübung des Mandats und in grundsätzlichen Statusfragen sehe das Grundgesetz nicht vor.¹⁵ Dieses Gebot der Gleichheit leitet das Bundesverfassungsgericht nicht nur aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG her, sondern stützt es auch auf Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG.¹⁶ Diese Norm statuiert aber ihrem Wortlaut nach entsprechende Pflichten für die Volksvertretungen in den Ländern. Das grundsätzliche Gebot der Gleichbehandlung von Abgeordneten hat auch der Thüringische Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung aus dem Jahr 2003 für die dortige Verfassungsvorschrift des Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf¹⁷ anerkannt.¹⁸ Diese Entscheidung ist zu einer landesver-

12 Siehe zu diesem Wahlrechtsgrundsatz etwa bei Lieber a. a. O. (Fn. 1), Anm. 4.1 zu Art. 22.

13 Bundesverfassungsgericht vom 21. Juli 2000, 2 BvH 3/91, BVerfGE 102, S. 224. ff.

14 BVerfG a. a. O. (Fn. 13), bei C. I. 3. a) der Gründe (Absatz-Nr. 51 der Jurisveröffentlichung).

15 BVerfG a. a. O. (Fn. 14).

16 BVerfG a. a. O. (Fn. 13), bei C. I. 1. c) der Gründe (Absatz-Nr. 41 der Jurisveröffentlichung) sowie Pieroth, in: Jarass/Pieroth a. a. O. (Fn. 6), Rn. 4 zu Art. 28 GG.

17 Vom 25. Oktober 1993 (ThürGVBl. S. 625), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Oktober 2004 (ThürGVBl. S. 745).

18 Verfassungsgerichtshof des Freistaates Thüringen, Urteil vom 14.07.2003, Az. 2/01, NVwZ-RR 2003, S. 793 ff., bei B. II. 3. a) der Gründe (Absatz-Nr. 67 der Jurisveröffentlichung).

fassungsrechtlichen Norm ergangen, die nahezu wortgleich zu dem für Brandenburg maßgeblichen Art. 56 Abs. 2 LV ist.

3. Zwischenergebnis

Aus verfassungsrechtlichen Gründen hat ein Abgeordneter Anspruch auf alle für seine Tätigkeit erforderlichen Informationen; insbesondere darauf, die zur Wahrnehmung seiner Rede-, Beratungs-, Antrags- und Abstimmungs- bzw. Wahlrechte notwendigen Informationen in Form von Drucksachen, Tagesordnungen, Neudrucken und Korrekturblättern etc. zu erhalten. Das Gebot der Gleichbehandlung lässt hierbei keine Differenzierungen zwischen „einfachen“ Abgeordneten und besonderen Funktionsträgern, wie etwa Fraktionsvorsitzenden oder parlamentarischen Geschäftsführern zu. Diesem Gebot tragen die oben genannten Regelungen in der Geschäftsordnung und der Anlage 9 der Geschäftsordnung Rechnung. Insbesondere ist für Sitzungstage eine Verteilung auf die Tische der Abgeordneten (im Plenarsaal) vorgesehen. Ferner ist für den Regelfall die Verteilung an die Fraktionsgeschäftsstellen (und somit nicht etwa nur an die Fraktionsvorsitzenden oder parlamentarischen Geschäftsführer) normiert. Auch die Möglichkeit von Änderungsanträgen einzelner Abgeordneter gem. § 48 GO-LT sowie zu persönlichen Stellungnahmen etc. wahren das Antrags- und Rederecht, das jedem Abgeordneten kraft seiner verfassungsrechtlichen Stellung zukommt.

Die vom Bundesverfassungsgericht anerkannte Beschränkungsmöglichkeit des Informationsanspruches der Abgeordneten im Falle notwendiger Geheimhaltung,¹⁹ greift hier nicht ein. Die Frage der Geheimhaltung bei einem IT-gestützten und webbasierten System für parlamentarische Unterlagen und Beratungsmaterialien ist nicht Gegenstand der Fragestellung und wäre im Rahmen der Erarbeitung des Systems gesondert zu beachten.

4. Beantwortung der Fragen im Einzelnen

a) Frage nach Differenzierungsmöglichkeiten bei der Kenntniserlangung (Frage 1)

Aus den vorgenannten Überlegungen ergibt sich, dass eine technische Differenzierung zwischen bestimmten Funktionsträgern und „einfachen“ Abgeordneten klar gegen das Gleichbehandlungsgebot verstoßen würde. Hiermit ist allerdings nicht gesagt, wie der gleiche Zugang technisch im Einzelnen zu realisieren ist. Es darf aber keinen technischen Unterschied geben, der in der praktischen Anwendung zu einem schnelleren oder einfache-

19 Siehe hierzu bei BVerfG vom 14. Januar 1986 a. a. O. (Fn. 7), bei C. I. 2. c) der Gründe (Absatz-Nrn. 133 ff. in der Jurisveröffentlichung).

ren Zugang einzelner oder einzelner Gruppen von Abgeordneten zu aktuellen sitzungsrelevanten Informationen führt.²⁰

b) Frage nach der Differenzierungsmöglichkeit bei der Einbringung (Frage 3)

Die eben dargestellten Überlegungen gelten uneingeschränkt auch für die aktive Teilnahme, insbesondere für das Einbringen von Änderungsanträgen etc. Die Geschäftsordnung sieht in § 40 GO-LT für jeden einzelnen Abgeordneten das Recht zur Einbringung von vollständigen Gesetzesvorlagen vor. Dann muss dies erst recht für Änderungsanträge (siehe § 48 GO-LT) und Geschäftsordnungsanträge etc. in Plenar- oder Ausschusssitzungen gelten. Eine Beschränkung der technischen Einbringungsmöglichkeit auf einzelne hervorgehobene Mandatsträger (Fraktionsvorsitzende/parlamentarische Geschäftsführer im Plenum oder etwa Fraktionsobleute in Ausschusssitzungen) wäre als Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot zu werten. Insoweit wäre auch noch Art. 67 Abs. 2 LV zu würdigen, wonach ein Fraktionszwang nach der Landesverfassung unzulässig ist. Wären Änderungsanträge einzelner Abgeordneter nur über einen „zentralen Fraktionszugang“ des jeweiligen Vorsitzenden oder parlamentarischen Geschäftsführers möglich, könnte dies zu einer faktischen Beschränkung solcher Anträge führen, was Art. 67 Abs. 2 LV gerade durch sein Verbot verhindern will.²¹

c) Frage nach dem Umgang mit kurzfristigen oder vereinzelt Störungen der Funktionsfähigkeit des IT-gestützten Systems

aa) Notwendigkeit einer Unterbrechung der Sitzung bei Störung einzelner Arbeitsplätze (Frage 2 a))

Aus den vorgenannten Überlegungen zur verfassungsrechtlichen Herleitung des Informationsanspruches des Abgeordneten und seines Rechts auf aktive Teilhabe an der Sitzung und Beratung durch Ausübung des Rede- und/oder Antragsrechts folgt, dass eine erkennbare technische Funktionsstörung des Systems²² an einzelnen „Abgeordnetenarbeits-

20 Ergänzend sei insoweit angemerkt, dass – wenn es zu einer solchen die Abgeordneten nicht gleich behandelnden Lösung käme – die moderne IT- und webgestützte Technik hinter den Standard zurückfallen würde, der derzeit mit dem papiergestützten System schon erreicht ist und sich jahrelang bewährt hat. Dies könnte insgesamt die Einführung eines solchen IT- und webgestützten Systems in Frage stellen, da im Regelfall von Änderungen, insbesondere technisch motivierten Änderungen, Verbesserungen für die Nutzer erwartet werden und nicht Verschlechterungen.

21 Siehe hierzu auch Lieber a. a. O., (Fn. 1), Anmerkung 7 zu Art. 67.

22 Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, dass mit „System“ im Folgenden nicht nur das „webbasierte Programm ELVIS“ gemeint ist, sondern das Gesamtgefüge aus Hard- und Software, das zur Gewährleistung der Information der Abgeordneten und zur Ausgestaltung ihrer aktiven Beteiligungsrechte ein-

plätzen“ nicht folgenlos sein kann. Stellt im Verlauf einer Sitzung der Präsident eine Störung fest oder wird sie von einem Abgeordneten gerügt, würden die verfassungsrechtlich garantierten Informations- und Mitwirkungsrechte der Abgeordneten leerlaufen, wenn die Sitzung einfach fortgesetzt und gar ein Beratungsgegenstand mit der (Schluss-)Abstimmung abgeschlossen würde.

Dies bedeutet, dass jeder Abgeordnete die Möglichkeit haben muss, zumindest die Abstimmung über einen Beratungsgegenstand solange aufschieben zu lassen, bis die Funktionsfähigkeit des Systems geprüft und ihm die notwendigen Informationen zur Verfügung gestellt worden sind.²³

Da die Pflicht, den Abgeordneten alle Informationen zur Verfügung zu stellen, den Präsidenten – bzw. die ihm unterstellte Verwaltung des Landtages – trifft (er ist für die Erstellung und Verteilung der Drucksachen (vgl. §§ 41 und 98 GO-LT) und die Einberufung der Sitzungen mit Tagesordnung etc. (siehe §§ 17 f. GO-LT) zuständig), muss er, wenn er einen (möglichen) Fehler im Informationssystem erkennt, von sich aus tätig werden. Auf alle Fälle hat er auf eine entsprechende Beanstandung eines Abgeordneten hin, die Verhandlung zunächst zu unterbrechen, eine Klärung des Sachverhaltes herbeizuführen, den Fehler beseitigen zu lassen bzw. anderweitig für hinreichende Information der betroffenen Abgeordneten zu sorgen und diesen – jedenfalls bis zur sicheren Fehlerbeseitigung – erforderlichenfalls andere Möglichkeiten zur aktiven Beteiligung (z. B. Gestatten des Einreichens von Änderungsanträgen in Papierform etc.) zu eröffnen. Nur so kann auch das aktive Teilhaberecht der Abgeordneten hinreichend gewährleistet werden. Dem Recht der Abgeordneten auf Information und aktive Teilhabe an der Beratung korrespondiert insoweit eine Pflicht des Präsidenten zur Schaffung der notwendigen technischen und organisatorischen Voraussetzungen, diese Rechte auch effektiv wahrnehmen zu können.²⁴

gerichtet ist. Technische (Funktions-)Störungen bzw. Fehler können somit nicht nur das Programm „ELVIS“ selbst betreffen, sondern auch etwa das genutzte Betriebssystem, den verwendeten „Web-Browser“ oder die genutzte Hardware (Notebooks, Netzwerkanschlüsse, Leitungen, Server etc.). In diesem umfassenden Sinn wird der Begriff „Störung“ bzw. „Funktionsstörung“ im Weiteren verwendet.

23 Hierbei ist es gleichgültig, wie dies geschieht. Denkbar sind u. a. folgende Möglichkeiten: Der Systemfehler kann behoben werden, dem Abgeordneten können die aktuellen Sitzungsunterlagen in Papierform zur Verfügung gestellt werden, die entsprechenden Materialien können verlesen oder über eine Projektionseinrichtung sichtbar gemacht werden.

24 Dem Präsidenten steht hierfür die Verwaltung des Landtages mit ihren personellen und sächlichen Ressourcen zur Verfügung. Die Überlegungen gelten daher insbesondere auch dann, wenn einem Mitarbeiter der IT-Technik oder der sonstigen Veranstaltungstechnik entsprechende partielle Systemfehler auffallen. Dieses Kenntnis ist dem Präsidenten zuzurechnen. Daher besteht eine Pflicht der entsprechenden Mitarbeiter, den amtierenden Präsidenten über entsprechende Erkenntnisse umgehend zu informieren.

Hiervon getrennt zu sehen ist die Frage, wie sich ein erst im Nachhinein bemerkter Fehler auswirkt.²⁵ Hierzu werden anschließend im Zusammenhang mit der Frage der möglichen Regelung in der Geschäftsordnung einige Überlegungen dargestellt.

bb) Regelung in der Geschäftsordnung (Frage 2 b))

Im Grundsatz ist auf die vorstehenden Überlegungen zu verweisen. Diese Gedanken sind aber mit Blick auf die Reichweite einer etwaigen entsprechenden Geschäftsordnungsregelung noch zu ergänzen:

Zwar steht dem Parlament ein weitgehendes Selbstorganisationsrecht zu (siehe Art. 56 Abs. 2 Satz 3 und Art. 68 LV), zumal die Landesverfassung selbst das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren weitgehend ungeregelt lässt. Jedoch ist zu beachten, dass die in der Normenhierarchie nachrangige Geschäftsordnung verfassungsrechtlich garantierte bzw. notwendige Rechtspositionen nicht beschränken oder gar ausschließen darf. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass für den wirksamen und effektiven Parlamentsbetrieb sowie zur Gewährleistung der notwendigen Rechtssicherheit,²⁶ die ihrerseits wiederum relevante Verfassungswerte darstellen, in der Geschäftsordnung Regelungen getroffen werden können, die zu einem sachgerechten Ausgleich dieser Verfassungswerte führen. Von Bedeutung dürften hierbei insbesondere die folgenden Überlegungen sein:

Die Verfassung verlangt für das Wirksamwerden eines Gesetzes in Art. 81 Abs. 1 LV einen entsprechenden Gesetzesbeschluss des Landtages bzw. setzt einen solchen voraus. Im Übrigen regelt die Landesverfassung das Gesetzgebungsverfahren selbst kaum, sondern überlässt dies im Einzelnen dem Landtag selbst im Rahmen seiner Geschäftsordnungsbefugnis (Art. 68 LV).²⁷ Daher stellt sich bei der Beurteilung von Fehlern im Gesetzgebungsverfahren die Frage, ob Verstöße gegen die Regelungen der Geschäftsordnung im Gesetzgebungsverfahren die (formelle) Verfassungswidrigkeit des zustande gekommenen Gesetzes auslösen oder ob ein solcher Fehler unbeachtlich oder – weitere denkbare Möglichkeit – ggf. heilbar ist. Hierbei wird insbesondere darauf abzustellen sein, ob der Verstoß gegen

25 Denkbar ist insoweit, dass einzelne Abgeordnete nach der Abstimmung im Gespräch mit Kollegen feststellen, dass ihnen einige Materialien nicht zur Verfügung standen oder die IT-Techniker bei der Auswertung interner IT-Protokolle entsprechende Fehlermeldungen erkennen.

26 Ein Aspekt der Rechtssicherheit ist der gewohnheitsrechtlich anerkannte Grundsatz der „Unverrückbarkeit parlamentarischer Beschlüsse“, die abschließend festgestellt worden sind (siehe zu diesem Grundsatz u. a. bei Troßmann a. a. O. (Fn. 11), § 54 Anh. A Rn. 3. oder bei Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 647 ff.).

27 So auch Lieber a. a. O. (Fn. 1), Vorbemerkung zu Art. 75.

Geschäftsordnungsregelungen sich inhaltlich (= materiell) als Verfassungsverstoß darstellt.²⁸

Die geschäftsordnungsmäßige Regelung des Umgangs mit einem reinen IT- bzw. webgestützten System der Vorgangsbearbeitung und -behandlung von Beratungsgegenständen in einem Parlament war bisher weder Gegenstand gerichtlicher Verfahren noch – soweit feststellbar – wissenschaftlicher Befassung. Insofern kann nicht auf unmittelbar einschlägige Präzedenzfälle oder eine breite wissenschaftliche Literatur zurückgegriffen werden. Vielmehr ist – ausgehend von der Auslegung der Verfassung insgesamt – eine eigenständige Lösung zu entwickeln. Methodisch kann das Problem mit einem Vergleich zu einem „klassischen“ Verfahrenselement der Gesetzgebung angegangen werden, zu dem es entsprechende Entscheidungen gibt. Hier kommt insbesondere die – jedenfalls im deutschen Parlamentarismus übliche – geschäftsordnungsmäßige Regelung der Beschlussfähigkeit in Betracht. Diese betrifft auch ein Kernrecht eines jeden Abgeordneten, das Recht auf Abstimmung bzw. Wahl. Ferner dienen auch diese Regelungen in ihrer konkreten Ausgestaltung der möglichst ungestörten und effektiven Durchführung von parlamentarischen Sitzungen und Beratungen, da die Beschlussfähigkeit grundsätzlich vermutet und nur auf eine entsprechende Beanstandung hin geprüft wird. Insofern liegt ein Vergleich zu dem hier relevanten, der konkreten Ausübung des Abstimmungs- bzw. Wahlrechts zeitlich und sachlich vorgelagerten Informationsrecht über den aktuellen Stand der Beratungsmaterialien (sowie die Möglichkeit des einzelnen Abgeordneten, aktiv auf die Beratung Einfluss zu nehmen) sehr nahe. Auch hier gilt es, diese verfassungsmäßigen Rechte der Abgeordneten in einen sachgerechten Ausgleich mit einem möglichst ungestörten und geregelten Ablauf der Beratungsvorgänge zu bringen.

Zur Beschlussfähigkeit enthält die geltende Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg eine detaillierte und differenzierte Regelung in den §§ 61 ff. GO-LT. Nach § 61 GO-LT ist der Landtag beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend ist. Nach § 62 Abs. 1 GO-LT kann die Beschlussfähigkeit aber nur unmittelbar nach Beendigung der Aussprache (§ 22 GO-LT) und noch vor Beginn der Abstimmung über einen Beratungsgegenstand bezweifelt werden. Wird die Beschlussfähigkeit entsprechend dieser Regelung angezweifelt, ist sie durch Namensaufruf und Zählung festzustellen (§ 62 Abs. 2 GO-LT). Wird die Beschlussunfähigkeit festgestellt, kann der Präsident die Sitzung für kurze Zeit unterbrechen (§ 62 Abs. 3 GO-LT). Lässt sich die Beschlussfähigkeit kurzfristig

²⁸ In diesem Sinne differenziert auch Lieber a. a. O. (Fn. 1), Anm. 2.8 zu Art. 75 und Achterberg a. a. O. (Fn. 26), S. 649.

nicht wiederherstellen, ist die Sitzung zu schließen und die Abstimmung (auch eine namentliche) in der nächsten Sitzung durchzuführen (§ 63 GO-LT).

Diese Regelungen können aber dazu führen, dass trotz fehlender Beschlussfähigkeit ein Gesetz wirksam beschlossen wird, wenn die Beschlussfähigkeit von niemandem angezweifelt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Grundsatzentscheidung bestätigt, dass eine frühere, inhaltlich im Wesentlichen parallele Regelung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages mit dem Grundgesetz vereinbar war.²⁹ Dies bedeutet, dass das Bundesverfassungsgericht einen Verfahrensmangel für unbeachtlich erklärt, der sich aus (bewusster oder unbewusster) Nichtteilnahme eines nicht unerheblichen Teils der Abgeordneten an einer Abstimmung (im konkreten Fall der Schlussabstimmung) über ein Gesetz ergibt. Es hat also die in der Geschäftsordnungsregelung zugrunde gelegte Vermutung der Beschlussfähigkeit gebilligt.³⁰

Die vorliegende Frage weist gewisse Parallelen auf. Es geht um die konkrete Möglichkeit, sich über den aktuellen Stand der Beratungsmaterialien und damit des Beratungsgegenstandes zu informieren. Hierbei ist zu beachten, dass es zwar die verfassungsrechtliche Pflicht gibt,³¹ technische und organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um die Möglichkeit der Kenntnisnahme zu gewährleisten, es aber letztlich dem Abgeordneten frei steht, hiervon Gebrauch zu machen. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, für den Fall der Störung eines „IT- und webgestützten Informationssystems“ Regelungen in die Geschäftsordnung aufzunehmen, die denen über die der Beschlussfähigkeit vergleichbar sind. Dies dürfte den verfassungsmäßigen Rechten der Abgeordneten in ausreichender Weise Rechnung tragen. Dagegen wäre mit Blick auf die Bedeutung des Rechts des Abgeordneten, sich über den tatsächlichen Beratungsgegenstand und somit den Gegenstand seiner persönlichen Entscheidung zu informieren, eine Regelung in der Geschäftsordnung problematisch, die jegliche Überprüfungsmöglichkeit der Funktionsfähigkeit des Systems und eine damit verbundene Unterbrechung der Sitzung gänzlich ausschließt. Angesichts der speziell den Präsidenten treffenden Pflicht zur Schaffung der notwendigen technischen und organisatorischen Voraussetzungen dürfte – insoweit eine relevante Abweichung zur Regelung der

29 Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 10. Mai 1977, Az. 2 BvR 705/75, BVerfGE 44, S. 308 ff. Zur Frage der Regelungsbefugnis in der Geschäftsordnung finden sich die maßgeblichen Ausführungen bei B. II. 2. der Gründe (Absatz-Nrn. 23 f. in der Jurisveröffentlichung) und zur inhaltlichen Verfassungskonformität der praktisch wortgleichen Regelungen in der damaligen Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages bei B. II. 3. der Gründe (v. a. bei 3 a), Absatz-Nrn. 31 ff. der Jurisveröffentlichung).

30 BVerfG vom 10. Mai 1977 a. a. O. (Fn. 29), bei B. II. 3. d) und e) der Gründe (Absatz-Nrn. 38 f. in der Jurisveröffentlichung).

31 Die, wie bereits dargelegt, den Präsidenten (und die ihm zugeordnete Verwaltung des Landtages) trifft.

Beschlussfähigkeit – hier auch vorzusehen sein, dass der amtierende Präsident selbst, wenn er einen Fehler im Informationssystem bemerkt, entsprechend zu handeln hat, auch wenn kein Abgeordneter eine Funktionsstörung rügt.

Andererseits dürfte, sofern das System vor der verbindlichen Anwendung hinreichend getestet und als stabil festgestellt wurde, eine Vermutung zugunsten der grundsätzlichen Funktionsfähigkeit und der damit verbundenen prinzipiellen Möglichkeit der Kenntniserlangung durch jeden Abgeordneten zulässig sein. Ein gewisses Restrisiko des Informationsverlustes enthält insoweit auch die geltende Regelung, da nicht gänzlich auszuschließen ist, dass etwa eine Fraktionsgeschäftsstelle die Papiere nicht umgehend weiterleitet oder bei kurzfristig auf den Tisch gelegten Beratungsdokumenten diese versehentlich vom Nebenmann eingesteckt oder durch Luftzug etc. vom Platz „geweht“ werden. Ein solches „Restrisiko“ eines möglichen Informationsmangels ist naturgemäß nicht völlig zu vermeiden. Deshalb ist eine „Vermutung der Funktionsfähigkeit“ des Informationssystems in der Geschäftsordnung für den Fall, dass eine Störung unbemerkt bleibt, im Interesse der Arbeitsfähigkeit des Parlaments sowie der Rechtssicherheit bezüglich getroffener Entscheidungen bzw. Beschlüsse des Landtages zulässig. Die Parallele zur „Vermutung der Beschlussfähigkeit“ drängt sich auf.

Die vorstehenden Überlegungen für die „passive Informationsseite“ gelten entsprechend für die aktive Teilnahme- und Mitgestaltungsmöglichkeit eines jeden Abgeordneten etwa durch Stellung von Änderungs- und Geschäftsordnungsanträgen. Eine – auf einzelne Abgeordnete beschränkte – technische Beeinträchtigung der Möglichkeiten, auf Ablauf und Ergebnis der Debatte Einfluss zunehmen, betrifft ebenfalls das „Beratungs- und Abstimmungsrecht“ der Abgeordneten und ist prinzipiell in seinen Auswirkungen wie eine Beeinträchtigung des Informationsrechts zu würdigen.

Zusammenfassend wären aus verfassungsrechtlicher Sicht folgende Mindestanforderung an eine Regelung in der Geschäftsordnung zu stellen:

- Schaffung einer Pflicht zur Klärung und ggf. Unterbrechung der Sitzung durch den amtierenden Präsidenten, falls er einen Systemfehler bemerkt,
- für den Fall, dass die Störung vom amtierenden Präsidenten unbemerkt bleibt, die Möglichkeit des Anzweifeln der Funktionsfähigkeit des Systems auch durch einen einzelnen Abgeordneten bis unmittelbar vor Beginn der Abstimmung über einen Beratungsgegenstand,

- Unterbrechen der Sitzung bis zur Klärung der Funktionsfähigkeit oder Sicherstellung der Information auf anderem Wege (z. B. durch Verteilung in Papierform) und im Übrigen
- parallel zu den Regelungen zur Beschlussfähigkeit, dass ohne Anzweifeln und Überprüfung von einer Vermutung der Funktionsfähigkeit (aktiv wie passiv) auszugehen ist, womit grundsätzlich der Beratungsablauf fortgeführt werden kann und – im Einklang mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1977 – gefasste Beschlüsse und damit zustande gekommene Gesetze wirksam sind und bleiben.

Mit Blick auf die notwendige Rechtssicherheit der gefassten Beschlüsse des Landtages sowie zur Absicherung der dargestellten „Vermutung der Funktionsfähigkeit“ sollte ein klares technisches Regelwerk geschaffen werden, das zum einen die Bedingungen für die Funktionsfähigkeit des Systems definiert und im Übrigen die Prozeduren zur Feststellung derselben sowie eine entsprechende Dokumentationspflicht regelt. Auf dieses – der technischen Entwicklung entsprechend fortzuschreibende – technische Regelwerk sollte in der Geschäftsordnung Bezug genommen werden.

Ergänzend sei noch darauf hingewiesen, dass etwaige Mängel in der 1. Lesung möglicherweise in der Geschäftsordnung für unbeachtlich erklärt werden könnten, wenn die Ausschussberatungen und die weiteren Lesungen ordnungsgemäß durchgeführt werden. Dieser „Heilungsgedanke“ würde die Problematik auf die 2. (oder ggf. weitere „letzte“) Lesung beschränken. Insoweit dürften die Gedanken des Bundesverfassungsgerichts³² zur Informationsgewinnung des Abgeordneten in den Ausschussberatungen und Fraktionskonsultationen eingreifen und den denkbaren Mangel bei der Entscheidung über die Ausschussüberweisung etc. im Zusammenhang mit der ersten Lesung insoweit heilen.

gez. Rolfdieter Bohm

32 BVerfG vom 10. Mai 1977 a. a. O. (Fn. 29), bei B. II. 3. c) der Gründe (Absatz-Nrn. 31 ff. in der Jurisveröffentlichung).