Christoph Konrath, Franziska Bereuter

Digitalisierung von Parlamenten in der COVID-19-Krise

1. Ausgangspunkte

Als im Frühjahr 2020 die COVID-19-Krise ausbrach, traf sie die meisten europäischen Parlamente unvorbereitet: Das heißt, es gab weder praktische Vorkehrungen für den Umgang mit einer Pandemie, noch Verfahrensregeln für den Fall, dass die allgemeine Bewegungsfreiheit radikal beschränkt werden muss, noch die technischen Voraussetzungen für den Umstieg einer großen Zahl von Abgeordneten und deren Mitarbeiter*innen auf digitale Formen der Zusammenarbeit. Im Gegensatz zu Regierungen konnte kein Parlament seine Arbeitsweise innerhalb von Stunden oder Tagen umstellen. Denn Regierungen setzen sich in der Regel aus einer kleinen und in der Kooperation relativ homogenen Gruppe zusammen, deren Verfahrensregeln meist so gestaltet sind, dass sie eine flexible Entscheidungsfindung ermöglichen. Zudem bilden sie einen Teil der administrativen und technischen Organisation eines großen Verwaltungsapparats.

Die ersten Reaktionen der Parlamente fielen deshalb sehr unterschiedlich aus. Sie beschränkten sich oft auf Verhaltensempfehlungen, Hygienemaßnahmen und Versuche, Sitzungssäle und den Ablauf bewährter Verfahren so anzupassen und zu beschleunigen, dass das Infektionsrisiko nach damaligem Wissensstand möglichst geringgehalten werden konnte. Die in anderen staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen erfolgte rasche Umstellung auf digitale Formen der Kommunikation und Zusammenarbeit griffen Parlamente hingegen nur sehr zögerlich oder überhaupt nicht auf (EPRS 2020b).

Wir haben uns bereits zu Beginn der Pandemie mit der Frage befasst, warum nur sehr wenige Parlamente ihre Verfahren – einschließlich der Sitzungen – digitalisierten. Vor dem Hintergrund der in der Parlamentarismusforschung gebräuchlichen Typisierungen sind wir davon ausgegangen, dass sich Parlamente, in denen Abgeordnete sich selbst als individuelle Akteur*innen verstehen, leichter tun, ihre Abläufe zu digitalisieren. Im Gegensatz dazu schienen Parlamente, in denen Parteien bzw. Fraktionen eine starke Position haben, zurückhaltender, als es darum ging, digitale Elemente in die Arbeitsweise aufzunehmen (Bereuter/Konrath 2020). Rückblickend sehen wir diese Einschätzung in einem größeren Kontext, und es

https://doi.org/10.5771/9783748928928-205 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wird deutlich, dass die Digitalisierung von Parlamenten von einer großen Zahl von Faktoren beeinflusst wird, und dass die politische Organisation nur einer davon ist.

In diesem Beitrag fragen wir, wie sich die Digitalisierung von Parlamenten in dem von der COVID-19-Pandemie geprägten Zeitraum weiterentwickelt hat. Wir beginnen mit einer Bestandsaufnahme, die drei Phasen der Digitalisierung sichtbar macht (2.). Als bestimmende Frage, die wir in Folge kurz vertiefen, zeigt sich dabei jene nach der Sicherstellung von Abstimmungen (3.). Auf dieser Grundlage versuchen wir, Faktoren zu identifizieren, die die Digitalisierung von Parlamenten fördern oder hindern (4.). Dabei übersehen wir nicht, dass Parlamente schon längst von Digitalisierung erfasst sind, und sich ihre Arbeitsweise dementsprechend verändert hat (5.).

2. Drei Phasen der Digitalisierung

Wir unterscheiden drei Phasen, wie Parlamente auf COVID-19 reagiert haben – und dabei zumeist Digitalisierungsschritte gesetzt haben. Diese Einteilung geht auf regelmäßig aktualisierte Anfragen im Europäischen Zentrum für Parlamentarische Wissenschaft und Dokumentation zurück, an der 48 Parlamente (oder zumindest durch eine Parlamentskammer vertreten) aus Europa, Israel und Kanada teilnahmen (EZPWD Anfrage #4333 „Precautionary measures taken on Parliament's premises to prevent the possible spread of COVID-19 [coronavirus disease]" vom 26.02.2020 und Anfrage #4548 „State of Covid-19 Measures in Parliaments" vom 3.11.2020).[1] Die drei angesprochenen Phasen haben keine scharfen Grenzen, sie lassen sich aber grob verorten im Frühjahr 2020, im Frühsommer und im Herbst.

Im Februar und März 2020 (*erste Phase*) hat COVID-19 die meisten Parlamente überrumpelt, nur wenige Parlamente hatten Technologien und bestehende Arbeitsabläufe, die es ihnen erlaubten, unmittelbar und flexibel auf die neue Situation zu reagieren.

Das spanische Parlament hatte zum Beispiel schon vor der COVID-19-Krise eine Abstimmungsanlage, die eine Stimmabgabe von außerhalb des Parlaments in Ausnahmefällen ermöglichte. Dies war etwa vorgesehen für Schwangerschaften oder schwere Erkrankungen von Parlamentarier*innen. Diese Regeln wurden in kurzer Zeit so abgeändert, dass es allen Sena-

1 Die Website https://www.ecprd.org bietet einen allgemeinen Überblick über dieses Netzwerk. Anfragen und weitere Dokumente, die im Rahmen des EZPWD erstellt werden, werden derzeit nicht veröffentlicht. Die Nutzung der Daten für diesen Beitrag erfolgt mit Einverständnis des EZPWD.

https://doi.org/10.5771/9783748928928-205 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

tor*innen und Kongressmitgliedern möglich war, außerhalb des Parlaments ihre Stimme abzugeben (EPRS 2020b, S. 6).

Das estnische Parlament Riigikogu führte innerhalb kürzester Zeit Ausschusssitzungen via MS Teams durch und entwickelte dann eine eigene Plattform, über die virtuelle Sitzungen abgewickelt werden können. Auch hybride Sitzungen wurden damit möglich (Saks 2021, S. 186). Rechtlich basierten die Lösungen auf einer Anpassung der Geschäftsordnung, wonach Sitzungen ohne physische Anwesenheit der Mitglieder stattfinden konnten, sofern ein objektives Hindernis der Abhaltung einer regulären Sitzung entgegensteht. Ein solches ist etwa anzunehmen, wenn ein Großteil der Mitglieder sich in Quarantäne befindet (Saks 2021, S. 186).

Das Europäische Parlament hielt bereits am 26. März 2020 die erste gänzlich digitale Plenarsitzung ab (EPRS 2020a) und am 22. April trat das britische House of Commons erstmals in hybrider Form zusammen – ein Teil der Parlamentarier*innen war im Saal anwesend während der andere virtuell teilnahm (House of Commons Library 2021). Adaptierte Regelungen erlaubten die virtuelle Teilnahme an Plenarsitzungen und auch die Abstimmung außerhalb des Sitzungssaales. Diesen Anpassungen gingen im März eine beschleunigte COVID-19-bezogene Notfallgesetzgebung und eine vorgezogene Parlamentspause zu Ostern ab 25. März voran, die für die Vorbereitungen einer virtuellen Teilnahme und neuer Abstimmungsmöglichkeiten genutzt wurde (Priddy 2021, S. 174). Anfang Juni wurden die Regelungen insofern eingeschränkt, als dass nur mehr Verfahren der parlamentarischen Kontrolle (z.B. Fragestunden) virtuell stattfinden durften. Für Debatten und Abstimmungen war wiederum die physische Anwesenheit im Sitzungssaal erforderlich (Priddy 2021, S. 175).

Gemeinsam ist den Entwicklungen in Spanien, Estland, Großbritannien und im Europäischen Parlament, dass die virtuelle Teilnahme (zumindest vorübergehend) allen Parlamentarier*innen (und nicht nur Angehörigen von Risikogruppen oder Erkrankten) ermöglicht wurde.

Neben der virtuellen Teilnahme adaptierten manche Parlamente die Regelungen für Stimmrechtsübertragungen. In Frankreich waren Stimmrechtsübertragungen schon vor der Pandemie etabliert. ParlamentarIer*innen konnten ihre Stimme an eine/n andere/n Parlamentarier*in delegieren, die/der sodann für sie abstimmt. Bereits im März ermöglichte die Assemblée nationale, dass jeweils die Fraktionsführer*innen für Mitglieder der gesamten Fraktion abstimmen konnte. Dabei war nicht erforderlich, dass die Fraktion geschlossen abstimmt (Fondation Robert Schuman 2020, S. 6).

Die *zweite Phase* kann ab Mai 2020 verortet werden. Die meisten Parlamente hatten bis dahin bereits Erfahrungen gesammelt und einen Weg

https://doi.org/10.5771/9783748928928-205 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gefunden, mit der Pandemie und neuen Verfahrensabläufen umzugehen. Viele Parlamente folgten schrittweise dem Beispiel derer, die bereits virtuelle Sitzungen eingeführt hatten. Eine virtuelle Teilnahme am Plenum ermöglichten beispielsweise die Parlamente in Estland, Lettland, den Niederlanden, Polen, Slowenien sowie das Europäische Parlament. Virtuelle Ausschusssitzungen waren zu dieser Zeit bei den genannten Parlamenten und zusätzlich beispielsweise in Luxembourg, Norwegen und der Schweiz möglich (EZPWD Anfrage #4333 laufend aktualisiert).

Auch wenn es den Anschein hat, dass in den ersten Phasen tatsächlich jene Parlamente digitalisierten, in denen Parlamentarier*innen individuell agieren, so lässt sich dies in Rückschau nicht mehr klar klassifizieren. Der Austausch zu den Fragen, die z.B. über das EZPWD gestellt wurden, kann jedoch als Indiz gesehen werden, dass Parlamente Erfahrungen mit digitalen Tools gesammelt und teilweise auch Vertrauen in diese gewonnen haben. Im Herbst (*dritte Phase*) war es dann bereits in vielen Parlamenten möglich sowohl in Ausschüssen als auch im Plenum virtuelle Sitzungen abzuhalten. In der Praxis zeigte sich aber, dass – auch wenn die Möglichkeit bestand, Parlamente meist lieber in gewohnter Weise tagten (EZPWD Anfrage #4333 laufend aktualisiert). Diese Phase dauerte jedenfalls bis Herbst 2021 an.

Diese drei Phasen veranschaulichen in groben Zügen, wie Parlamente auf die COVID-19-Krise reagiert und ihre Abläufe angepasst haben. Die Anpassungen sind meist selbst Gegenstand wiederkehrender Aktualisierungen entsprechend der epidemiologischen Lage. Was sich seit Beginn der Pandemie beobachten lässt, ist, wie sich die neuen Abläufe und Rahmenbedingungen auf die Abstimmungsmodalitäten und parlamentarischen Debatten auswirken.

3. Sicherstellung von Abstimmungsmehrheiten

In der ersten Phase der COVID-19-Pandemie wurde die Frage, wie Parlamente weiterarbeiten können, auf die Frage nach der Entscheidungsfähigkeit von Parlamenten reduziert. Der Grund dafür liegt darin, dass Verfassungen und in Folge die Geschäftsordnungen von Parlamenten immer drei Verfahrensabschnitte sehr genau regeln: Die Wahl oder Kreation von Parlamenten, die Einbringung von Gesetzesvorschlägen und die Abstimmungen darüber. Abgesehen von den Kontrollrechten der Parlamente, die in der Regel auch detailliert bestimmt sind, lassen Verfassungen und Geschäftsordnungen dort größeren Spielraum, wo es um die Gestaltung von Debatten und die Vorbereitung von Entscheidungen geht. Insoweit liegt ihnen ein realistisches Politikverständnis zugrunde, das die Bedeutung informeller Vorgänge und Absprachen wahrnimmt und berücksichtigt (Konrath 2012).

https://doi.org/10.5771/9783748928928-205 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Dort, wo das verfassungsgemäße Zustandekommen von Gesetzen etwa von Verfassungsgerichten überprüft werden kann, sind es gerade die Zusammensetzung, die Einbringung von Vorschlägen und die Abstimmung darüber, die entscheidend dafür sind, ob ein Gesetz verfassungswidrig ist oder nicht.

Abstimmungsregeln gehören zu den ältesten Bestandteilen von Verfassungstexten und Geschäftsordnungen, sie stellen auf zwei Bedingungen ab: Die Anwesenheit einer Mindestzahl von Abgeordneten und das Erreichen einer einfachen oder einer qualifizierten (z.B. 2/3 der Anwesenden) Mehrheit. Parlamentarische Regierungssysteme, wie sie für Europa typisch sind, sind jedoch davon geprägt, dass im Parlament eine stabile Mehrheit besteht, die die Regierung stützt und den Beschluss von Gesetzesvorlagen der Regierung(sparteien) sicherstellt. Dieser Umstand spiegelt sich nicht in den Abstimmungsregeln wider. Sie sehen nicht vor, dass ein gültiger Beschluss nur dann zustande kommen kann, wenn auch die aktuellen Mehrheitsverhältnisse gewahrt sind. Stattdessen gehen sie davon aus, dass es in der Verantwortung der Parteien liegt, sicherzustellen, dass ihre jeweiligen Abgeordneten vor Ort sind. Angesichts der mit der COVID-19-Pandemie verbundenen Quarantänebestimmungen und Bewegungseinschränkungen konnte das jedoch nicht mehr uneingeschränkt vorausgesetzt werden.

Wie eingangs erwähnt, haben bereits vor der COVID-19-Pandemie einzelne Parlamente Mechanismen entwickelt, um insbesondere bei knappen Mehrheiten die Stimmenverteilung im Fall von Krankheit oder Betreuungspflichten sicherzustellen (Wahlmann 2020). Dazu gehören Pairing-Vereinbarungen, wie sie etwa im britischen House of Commons seit längerem im Gebrauch sind. Mit ihnen verpflichten sich die (großen) Fraktionen, dass bei (längerer) Abwesenheit einer bzw. eines Abgeordneten einer Fraktion auch ein*e Abgeordnete*r einer anderen Fraktion auf die Ausübung des Stimmrechts verzichtet und so die Mehrheitsverhältnisse wahrt. Sofern es in all diesen Fällen jedoch keine genauen und verbindlichen Regelungen gibt, die etwa vorsehen, dass nur eine bestimmte Zahl von Abgeordneten stimmberechtigt ist, bleibt jede solche Übereinkunft risikobehaftet. Dann können etwa Oppositionsparteien unter Hinweis auf die verfassungsrechtlich bestimmten Abstimmungsregeln ankündigen, mehr Abgeordnete zu entsenden und somit Beschlüsse im Sinne der Regierung verhindern.

Damit wird deutlich, dass ein wesentlicher Faktor für den Ausgang von Abstimmungen die Anwesenheit einer möglichst großen Zahl von Parlamentarier*innen vor Ort ist. Digitalisierung und vor allem die Teilnahmen an Sitzungen und Abstimmungen über digitale Schnittstellen scheint damit der einfachste Weg, die hier skizzierten Probleme zu lösen. Wenn Abgeordnete virtuell teilnehmen können, stehen Mehrheitsverhältnisse nicht mehr zur Disposition.

https://doi.org/10.5771/9783748928928-205 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

4. Was hindert, was fördert Digitalisierung?

Grundsätzlich kann eingewandt werden, dass es kleineren Gruppen wie Regierungen oder hierarchisch aufgebauten Organisationen wie der staatlichen Verwaltung und großen Unternehmen aufgrund ihrer Struktur leichter fällt, Kommunikations- und Entscheidungsprozesse zu digitalisieren. Gerade das Beispiel der Sicherstellung von Abstimmungsprozessen in Parlamenten legt aber nahe, dass auch diese über einen großen Anreiz verfügen sollten, ihre Abläufe anzupassen. Umso erstaunlicher ist es daher, wie schleppend die Digitalisierung von Parlamenten vorangeht und wie viele der Maßnahmen, die in Reaktion auf die COVID-19-Pandemie gesetzt wurden, von vornherein befristet waren. Das bedeutet letztlich nichts anderes, als dass man so schnell wie möglich zur „Normalsituation" zurückkehren möchte. Zur Erklärung können wir vier Faktoren heranziehen, die digitale Veränderungen fördern und hindern können: Das technologische Umfeld, rechtliche Anforderungen, politische Praxis und Einstellungen sowie das Beispiel anderer Parlamente.

In den letzten zehn Jahren wurde die Diskussion über die Digitalisierung von Parlamenten vor allem mit Blick auf die Einbindung einer breiteren Öffentlichkeit geführt. Dabei standen der Ausbau der Informationsangebote im Internet, die Nutzung sozialer Medien und der Austausch zwischen Parlamenten, Abgeordneten und der Bevölkerung im Mittelpunkt der Debatten und konkreten Projekte (Leston-Bandeira 2014; Serra-Silva 2020). Über die Digitalisierung von Organisations- und Verfahrensfragen, wozu auch die Durchführung von Ausschuss- und Plenarsitzungen gehört, wurde hingegen nur innerhalb von Parlamenten diskutiert. Sie werden dementsprechend vorrangig als Verwaltungsangelegenheiten begriffen. Dazu gehören zum einen die Umstellung von papierbasierten Prozessen, etwa der Einbringung und Behandlung von Gesetzentwürfen oder Anfragen, die jeweils händisch zu unterschreiben sind, auf elektronische Abläufe und die Schaffung eines sicheren Arbeitsumfelds. Zum anderen muss sichergestellt werden, dass jede*r Abgeordnete*r ungehindert an Sitzungen und Abstimmungen teilnehmen kann. Es muss gewährleistet sein, dass sie Zugang zu allen Sitzungsunterlagen und Redebeiträgen haben, dass sie ihre Antrags- und Rederechte wahrnehmen können, und die aktive Teilnahme an jedem Abstimmungsvorgang, die sichere Stimmabgabe und die Zählung der Stimme gewährleistet sind.

An dieser Stelle ist es auch wichtig, darauf hinzuweisen, dass Parlamente und Parlamentsverwaltungen mit sehr heterogenen Benutzer*innengruppen konfrontiert sind. Insbesondere im Bereich der Politiker*innen bestehen keine Anforderungen an technische Kompetenzen und auch kaum

https://doi.org/10.5771/9783748928928-205 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

entsprechende Schulungsangebote. Es ist faktisch nicht möglich, jede/n Abgeordnete*n individuell zu unterstützen. Damit meinen wir nicht den üblichen, und mittlerweile selbstverständlichen, Support durch IKT-Helpdesks, sondern die unmittelbare Assistenz und Begleitung in konkreten Anwendungssituationen. Die damit verbundenen Herausforderungen wurden unter anderem durch Kontaktbeschränkungen in der COVID-19-Pandemie noch einmal verstärkt. Mit anderen Worten: Abgeordnete sind im Fall des Falles zuhause allein auf sich gestellt.

Die erste Herausforderung besteht also darin, allen Abgeordneten, deren Mitarbeiter*innen und allen weiteren Bediensteten, die für eine rechtskonforme und effiziente Abwicklung des parlamentarischen Betriebs notwendig sind, einen sicheren, unterbrechungsfreien und intuitiven Zugang zu den dafür notwendigen Anwendungen zu bieten. Der zweite Faktor ist das Recht. Jeder praktische Schritt, der gesetzt wird, muss auch rechtlich möglich sein. Wenngleich parlamentarische Verfahrensregeln durchaus Gestaltungsspielräume offenlassen, sind sie sehr strikt, wenn es um den Beginn und den Abschluss parlamentarischer Prozesse und damit vor allem um Abstimmungen geht. Schon eine kleine Abweichung kann dazu führen, dass eine Maßnahme verfassungswidrig oder gar nicht zustande gekommen ist. Parlamentarische Verfahren sind in Verfassungen, Geschäftsordnungen und besonderen Gesetzen festgeschrieben, die die institutionelle Absicherung von Demokratie und Rechtsstaat bilden. Verfahren zu ihrer Änderung oder Ergänzung sehen in der Regel einen komplexen Ablauf vor (z.B. eine Mindestdauer des Verfahrens und besondere Beschlusserfordernisse). Wenn es um grundlegende Fragen, wie die Herstellung verbindlicher Entscheidungen geht, kann es notwendig sein, Verfassung und Geschäftsordnung anzupassen (vgl. Meinel 2019). Änderungen erfordern zum einen oft ein hohes Maß an Sachverstand und sind dadurch zeitaufwändig. Zum anderen sichern die in Verfahren eingebauten Hürden parlamentarischen Minderheiten eine große politische Verhandlungsmacht.

Rechtsfragen sind folglich aufs engste mit politischen Fragen verbunden. Aber auch dort, wo wie im Europäischen Parlament oder im Deutschen Bundestag Änderungen leichter möglich sind, wird im Interesse der Funktionsfähigkeit und Stabilität des Parlaments möglichst großer Konsens gesucht. Für Veränderungen braucht es daher ein Zusammenwirken zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien. Jede Änderung ist mit mindestens vier Fragen verbunden, die politisch riskant sein können (vgl. Konrath 2020): Welche Auswirkung hat sie auf die Arbeitsweise der Abgeordneten und den Einfluss der Fraktionen darauf? Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, um Änderungen zu ermöglichen? Wie lassen sich die Verhandlungen darüber öffentlich kommunizieren? Welche Auswirkungen hat das

https://doi.org/10.5771/9783748928928-205 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

auf die Vorstellungen von Parlamentarismus und ihre Vorbildfunktion für politische Auseinandersetzungen in einer Demokratie? Das führt zum dritten Faktor, den wir bei der Befassung mit Digitalisierung von Parlamenten beachten müssen: Das politische Umfeld und damit verbundene Sozialisationseffekte.

In parlamentarischen Regierungssystemen hat das Parlament die Aufgabe, die Stabilität der Regierung zu sichern. Vorschläge, die im Moment sinnvoll erscheinen, können selbst dann abgelehnt werden, wenn sie nur zeitweilig gelten. Die Parlamentarismusforschung weist darauf hin, dass es sich hier um sehr stabile und besonders pfadabhängige Handlungsformen handelt. Die strikten rechtlichen Regelungen werden durch Konventionen und informelle Übereinkünfte abermals verfestigt. Jede Neuerung kann dieses Gefüge in Frage stellen. Vor allem dann, wenn sie die einzelnen Abgeordneten aus dem Netz sozialer Kontrollen, die besonders dann wirksam werden, wenn man sich von Angesicht zu Angesicht trifft, herauslöst. Die Einführung digitaler Verfahren – und selbst nur für eine kurze Zeitspanne – kann als Risiko für das institutionelle Gefüge vieler Parlamente angesehen werden. Solange keine eindeutigen Regelungen getroffen werden, hängt die Auslegung und Anwendung von bestehenden Regeln davon ab, dass sie von möglichst allen mitgetragen werden.

Dennoch sehen wir, dass beinahe die Hälfte aller Parlamente in Europa seit Beginn der Pandemie die Möglichkeit digitaler Sitzungsteilnahme geschaffen hat. In einzelnen, wie dem Europäischen Parlament oder dem UK House of Commons wurde bzw. wird sie auch intensiv genutzt (EPRS 2020a; Uberoi 2021). In anderen, wie etwa Slowenien ist sie angesichts hoher formeller Hürden hingegen kaum in Gebrauch (Briški und Verbič 2021). Die Gründe für die Einführung digitaler Teilnahme und Abstimmung lassen sich nicht immer klar nachvollziehen. Wir können aber den Einfluss anderer Parlamente und Parlamentarier*innen erkennen. Gerade in der COVID-19-Pandemie hat der internationale und stark auf praktische Fragen ausgerichtete Austausch zwischen Parlamenten zugenommen. Internationale Netzwerke wie das Europäische Zentrum für Parlamentarische Wissenschaft und Dokumentation (EZPWD), die Interparlamentarische Union (IPU) oder die US-amerikanische National Conference of State Legislatures (NCSL) haben einen Fokus auf Erfahrungsberichte, technische Lösungen und die Vermittlung konkreter Erfahrungen gelegt, die vielfach nachgefragt wurden. Während der COVID-19-Pandemie stellten sowohl das EZPWD als auch die IPU laufend aktualisierte Überblicke mit verschiedenen Schwerpunkten zusammen, wie Parlamente auf die Pandemie reagieren (Bereuter/Konrath 2020).

https://doi.org/10.5771/9783748928928-205 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Das EZPWD ist ein Netzwerk wissenschaftlicher Parlamentsdienste und ermöglicht einen internen Austausch zu praktischen Fragen aus dem parlamentarische Betrieb über Ländergrenzen hinweg. Die IPU ist ein internationaler Zusammenschluss von 179 Parlamenten souveräner Staaten, der den Dialog zwischen Parlamenten fördert. Die US-amerikanische NCSL ist eine überparteiliche Organisation der Gesetzgeber auf Ebene der Bundesstaaten und Territorien der USA. Sie unterstützt Gesetzgeber in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und fördert den Informationsaustausch zwischen ihnen (z.B. durch COVID-19-bezogene Ressourcen nach Themengebieten).

Hier zeigt sich, dass Parlamente, Parlamentarier*innen und Parlamentsverwaltungen großes Interesse am gegenseitigen Verhalten und Reaktionsweisen haben. Es geht primär nicht um die rechtliche Regelung, sondern darum, wie andere Parlamente auf bestimmte Herausforderungen reagieren und sie pragmatisch bewältigen. Der Verweis darauf kann legitimierende Effekte haben und er kann auch dafür genutzt werden, um politischen Druck aufzubauen und Widerstände zu überwinden. In diesem Zusammenhang ist auch die Rolle der öffentlichen Wahrnehmung von Parlamenten mitzubedenken. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass parlamentarische Verfahren und parlamentsinterne Debatten über ihre Reform für außerhalb des Parlaments Stehende oft nicht nachvollziehbar sind. Der auch von uns skizzierte Zusammenhang zwischen Rechtsfragen und politisch-strategischen Überlegungen bleibt intern (Loewenberg 2007): Das öffentliche Unverständnis kann wachsen, wenn deutlich wird, dass es anderen staatlichen Institutionen viel leichter fällt, sich anzupassen, und wenn Beispiele anderer Parlamente, denen die Umstellung ebenfalls gelungen ist, bekannt werden.

5. Parallelwelten und parlamentarische Debatten

Aus diesen Entwicklungen und Beobachtungen ziehen wir zwei Schlussfolgerungen, die für die weitere Befassung mit der Digitalisierung von Parlamenten von hoher Relevanz sein können. Die erste betrifft den Umgang mit und die Erwartungen an neue Technologien in Parlamenten, die zweite die Veränderung der Debatten- und Kommunikationsformen von Parlamentarier*innen.

Wir haben darauf hingewiesen, mit welchen praktischen, institutionellen und rechtlichen Herausforderungen die Digitalisierung parlamentarischer Verfahren verknüpft ist. Zugleich sehen wir aber, dass Politiker*innen und politische Parteien in zunehmendem Ausmaß digitale Kommunikations- und Kollaborationsmittel nutzen und ihre Tätigkeit daraufhin ausrichten. In erster Linie verwenden sie weitverbreitete kommerzielle Tools

https://doi.org/10.5771/9783748928928-205 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und Plattformen wie Twitter, Whatsapp oder Zoom (EZPWD Anfrage #4364 „URGENT: COVID-19: ICT-Support for Parliaments“ vom 27.3.2020). Solche Services werden vor allem von US-amerikanischen Unternehmen angeboten und entsprechen nicht den EU-Sicherheits- und Datenschutzstandards, was der Europäische Gerichtshof 2020 in der Entscheidung „Schrems II“ (EuGH, Facebook Ireland and Schrems, C-311/18) festgehalten hat. Staatliche Institutionen können solche Services nur unter Bewältigung großer rechtlicher und technischer Herausforderungen einsetzen. Alternative technische Lösungen, die in den Parlamentsverwaltungen selbst entwickelt werden, erfordern nicht nur interne Expertise, sondern auch Zeit in der Entwicklung. In den ersten Reaktionen auf die COVID-19-Pandemie waren daher kommerzielle Angebote die erste Wahl. Dabei sind die auf dem Markt verfügbaren Angebote für virtuelle Kommunikation und Kollaboration beschränkt und nicht auf die spezifischen Anforderungen ausgelegt, die Parlamente an solche Software stellen.

Hinzu kommt, dass Parlamente zunehmend das Ziel von Cyberattacken sind. Software, die in Parlamenten eingesetzt wird, muss hohen Standards entsprechen und für spezifische Risiken gewappnet sein. Tendenziell steht diesen strengen Anforderungen an Software ein eher auf Flexibilität und Offenheit ausgerichteter Nutzungswunsch der Parlamentarier*innen gegenüber: Software soll ortsungebunden und zeitlich unbeschränkt verfügbar sein.

Somit entsteht ein neuer Digital Divide zwischen dem privaten bzw. politischen Einsatz von Technologien und jenem Angebot, das staatliche Institutionen Parlamentarier*innen anbieten können. Die Vermittlung zwischen beiden Bereichen wird zu einer immer größeren Herausforderung für Parlamentsverwaltungen.

Die zweite Beobachtung betrifft die parlamentarischen Debatten selbst. Bisher lag der Fokus in der Forschung vor allem auf den Reden im Saal, namentlichen Abstimmungen, den Dynamiken zwischen Parteien innerhalb des Parlaments und parteiinternen Dynamiken, wenn es um die Aufteilung von Themen und Bereichssprecherfunktionen geht (z.B. Proksch/Slapin 2015, S. 8). Untersucht werden dabei vorrangig Live-Debatten und die Protokolle der Reden.

Wesentliche Prinzipien parlamentarischer Verfahren sind Pluralismus, Deliberation und Transparenz (Müller/Sieberer 2014, S. 314). Ausgehend von diesen Prinzipien stellt sich die Frage, ob und wie sie gewährleistet werden können, wenn Debatten in den digitalen Raum (vollständig oder hybrid) verlegt werden.

Öffentlichkeit von Sitzungen legen die meisten demokratischen Verfassungen fest (Proksch/Slapin 2015, S. 3), in Österreich sieht z.B. Artikel

https://doi.org/10.5771/9783748928928-205 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

32 Bundes-Verfassungsgesetzes vor, dass die Sitzungen des Nationalrates öffentlich sind. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat festgehalten, dass „Öffentlichkeit" voraussetzt, dass zumindest Journalist*innen Zutritt zu Plenarsitzungen haben und das Sitzungsgeschehen verfolgen können (EGMR, 26.5.2020, 63164/16, Mándli und andere gg. Ungarn). Dies gestaltete sich während der Pandemie als schwierig: Viele Parlamente haben während dieser Zeit ihre Besuchergalerien geschlossen (ECPRD 2021). Medienvertreter*innen wurden teilweise separate Räume zur Verfügung gestellt, von denen aus sie die Sitzungen mitverfolgen konnten. Damit hing die Öffentlichkeit plötzlich stark von Livestreams ab, die bestimmten, wie der Sitzungsverlauf und die Geschehnisse im Saal audio-visuell nach außen übertragen wurden. So war es etwa auch in Österreich der Fall, dass sich Journalist*innen nicht mehr frei im Plenarraum bewegen konnten – Einschränkungen, die etwa die Organisation Reporter ohne Grenzen kritisiert hat (medianet.at 2020).

Livestreams gab es schon vor der Pandemie in vielen Parlamenten. Häufig sind sie auf den Parlamentswebseiten eingebettet und auch für die interessierte Öffentlichkeit zugänglich. Der Webstream des Österreichischen Parlamentes z.B. ist nicht nur live, sondern auch nachträglich in einer Mediathek abrufbar. Aufgezeichnete Reden werden von Parlamentarier*nnen stark nachgefragt und z.B. auf Social Media geteilt. Social Media können damit von Parlamentarier*innen aktiv genutzt werden, um über ihre Aktivitäten zu berichten. Vor diesem Hintergrund lässt sich beobachten, dass Reden häufig ein Publikum außerhalb des Plenarsaals adressieren, anstatt die anderen Parlamentarier*innen zu überzeugen oder Beifall aus den eigenen Reihen zu ernten.

Auch virtuelle Sitzungen müssen den Anforderungen der Öffentlichkeit gerecht werden. Fraglich ist dabei, welche Maßstäbe herangezogen werden. Reicht es etwa aus, wenn Journalist*innen und Bürger*innen eine Videokonferenz, in der sich alle Parlamentarier*innen versammelt haben, via Stream verfolgen können? Wie ist nachvollziehbar, dass alle verfassungsmäßig erforderlichen Verfahrensschritte befolgt werden? Eine (vollständig oder hybride) virtuelle Umgebung kann auch das Verhalten der Parlamentarier*innen beeinflussen, die Art und Weise, wie sie miteinander interagieren. Außerdem stellt sich die Frage, welche Rahmenbedingungen Parlamentarier*innen bei einer virtuellen Sitzung einhalten müssen; etwa, ob sie alleine im Raum sein müssen, um sicherzustellen, dass sie während Abstimmungen nicht unter Druck gesetzt werden. Werden solche Anforderungen gestellt, muss deren Einhaltung auch überprüfbar sein.

Die COVID-19-Pandemie und die dadurch ausgelösten Entwicklungen haben die Aufmerksamkeit somit auf Öffentlichkeitsfragen und neue Dyna-

https://doi.org/10.5771/9783748928928-205 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

miken sowie Interaktionen in virtuellen Sitzungen gelenkt. Parlamente als Institutionen und Parlamentarier*innen als Individuen bewegen sich in Parallelwelten, wenn es um Digitalisierung geht. Zugleich zeigt sich, dass unabhängig von der Pandemie und davon, ob Parlamente ihre Verfahren digitalisieren oder nicht, parlamentarische Debatten und Kommunikationsformen schon längst von Digitalisierung erfasst sind. Das schließt mit ein, dass die überkommenen Leitbilder parlamentarischer Debatten, wie sie etwa Vilém Flusser als „Kreisdialoge" einer geschlossenen und zahlenmäßig begrenzten Gruppe beschrieben hat (Flusser 1998), nicht oder nur mehr sehr eingeschränkt verwendet werden können. Dialog, im Sinne Flussers, ist auf den Austausch von Informationen zur Schaffung neuer Informationen ausgelegt. Im Unterschied dazu steht die möglichst getreue und unveränderte Weitergabe von Informationen, die er als „Theaterdiskurse" beschrieben hat. Hier stehen der oder die Sprecher*in vor einer Wand und dem Publikum gegenüber. Die Wand schützt vor Einflussnahme von außen und das Publikum kann nicht unmittelbar interagieren. Flusser hat diese Bilder bereits 1973 entworfen und in Bezug zum Fernsehen gesetzt. Die seit der COVID-19-Pandemie vertrauten Bilder von Videokonferenzen scheinen dem auf seltsame Weise zu entsprechen.

Die Frage nach der Digitalisierung von Parlamenten im Kontext der COVID-19-Pandemie führt uns damit zu grundsätzlichen Fragen des Parlamentarismus und der Demokratie unter digitalen Bedingungen. Die Ausgangssituationen, Erwartungen und Anforderungen an eine digitale Umgebung in Parlamenten klaffen auseinander – diese Lücke im Blick zu behalten, scheint wesentlich.

Literatur

Bereuter, F.; Konrath, C. (2020): Warum fällt Parlamenten die Digitalisierung schwer? Politikwissenschaftsblog. 6.05.2020; https://www.derstandard.at/story/2000117285421/warum-faellt-parlamenten-die-digitalisierung-schwer [aufgesucht am 22.07.2021]

ECPRD – European Centre for Parliamentary Research and Documentation (2021): State Of Covid-19 Measures In Parliaments, No 33; https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238051/No.33%20State%20of%20COVID-19%20measures%20in%20Parliaments%20150221.pdf [aufgesucht am 23.07.2021]

EPRS – European Parliamentary Research Service (2020a), Remote voting in the European Parliament and national parliaments. 25.03.2020; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/649348/EPRS*ATA(2020)649348*EN.pdf [aufgesucht am 23.07.2021]

EPRS – European Parliamentary Research Service (2020b), Parliaments in emergency mode. How Member States' parliaments are continuing with business during the pandemic. 24.04.2020; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649396/EPRS*BRI(2020)649396*EN.pdf [aufgesucht am 23.07.2021]

https://doi.org/10.5771/9783748928928-205 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

House of Commons Library (2021), The coronavirus timeline: Measures taken by the House of Commons. 29.03.2021; https://commonslibrary.parliament.uk/house-of-commons-coronavirus-timeline/ [aufgesucht am 23.07.2021]

Fondation Robert Schuman (2020), The Parliament in the time of coronavirus. France; https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS*French*Parliament*Covid-19.pdf [aufgesucht am 23.07.2021]

Flusser, V. (1998): Kommunikologie. Frankfurt am Main (Erstausgabe 1973)

Konrath, C. (2012): Parlamentarismus zwischen Politik und Recht. In: Ehs, T.; Gschiegl S.; Ucakar K., Welan, M. (Hg.): Politik und Recht. Spannungsfelder der Gesellschaft. Wien, S. 107–133

Konrath, C. (2020): Parlamentarisches Regierungssystem und Verwaltungsstaat. In: Heinisch, R. (Hg.): Kritisches Handbuch der österreichischen Demokratie. Wien/Köln/Weimar, S. 165–201

Loewenberg, G. (2007): Paradoxien des Parlamentarismus. Historische und aktuelle Gründe für Fehlverständnisse in Wissenschaft und Öffentlichkeit. Zeitschrift für Parlamentsfragen 2007/4, S. 816–827

Medianet.at (2020): Kritik an Österreich wegen Einschränkungen für Fotografen im Parlament, vom 19.05.2020; https://medianet.at/news/marketing-and-media/kritik-an-oesterreich-wegen-einschraenkungen-fuer-fotografen-im-parlament-33343.html [aufgesucht am 23.07.2021]

Meinel, F. (2019): Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems. Tübingen

Müller, W.C.; Sieberer, U. (2014): Procedure and Rules in Legislatures. In: Martin, S.; Saalfeld, T.; Strøm, K.W. (Hg.), The Oxford Handbook of Legislative Studies. Oxford, S. 311–331

Proksch, S.; Slapin, J.B. (2015): The Politics of Parliamentary Debate. Parties, Rebels and Representation. Cambridge

Saks, A. (2021): Digitalisation of Work in Estonian Parliament Riigikogu. In: International Journal of Parliamentary Studies 1, S. 181–188

Wahlmann, K. (2020): Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete. Berlin

Sonstige Quellen

Europäischer Gerichtshof, Facebook Ireland gg. Schrems, C-311/18

EGMR, 26.5.2020, 63164/16, Mándli und andere gg. Ungarn

https://doi.org/10.5771/9783748928928-205 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

https://doi.org/10.5771/9783748928928-205 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND