

Dabeisein ist alles: Zur Notwendigkeit körperlicher Anwesenheit im Parlament

Sven Hölscheidt und Maria-Luisa Leonhardt

Während einer Debatte zur inneren Sicherheit im Bundestag verließ die CDU/CSU-Fraktion aus Protest den Plenarsaal – am Rednerpult stand *Herbert Wehner*. Seine Reaktion wurde Redensart: „Wer herausgeht, muß auch wieder hereinkommen.“¹ Was muss ein Redner im 20. Bundestag sagen, wenn sich Abgeordnete unter Protest aus einer Video-Plenarsitzung abmelden? „Wer sich ausloggt, muss sich auch wieder einloggen“? Mag sein, aber vorher muss noch die Rechtslage geändert und eine Abstimmungsanlage geschaffen werden.²

1. Regelungen zur Anwesenheit der Abgeordneten in den Parlamenten

1.1. Grundgesetz

Die zentralen Bestimmungen des Grundgesetzes gehen von körperlicher Anwesenheit der Abgeordneten und sonstigen Beteiligten beim Zusammentritt und bei Sitzungen des Bundestages aus: Art. 39 Abs. 1 und Abs. 2 GG sprechen vom *Zusammentritt* des Bundestages. Der Bundestag und seine Ausschüsse können nach Art. 43 Abs. 1 GG die *Anwesenheit* jedes Mitglieds der Bundesregierung verlangen. Die Mitglieder des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten haben zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse *Zutritt*, Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG. Zur Zeit der Entstehung der genannten Artikel kam lediglich eine räumlich-körperliche Zusammenkunft der Abgeordneten in Betracht. Insbesondere die Begrifflichkeiten Zusammentritt und Zutritt enthalten auch bei dynamischer Auslegung unter Berücksichtigung der heutigen technischen Möglichkeiten und des sich wandelnden Sprachgebrauchs noch immer ein Element der körperlichen Präsenz der Beteiligten. In der Literatur wird weiterhin überwiegend – wenn auch oft ohne ausdrückliche Erwähnung – das Leitbild der persönlichen und körperlichen Anwesenheit der Abgeordneten vorausgesetzt.³

1 BT-Plenarprotokoll 7/155, S. 10839 (D).

2 Zum unruhlichen Ende des „Abstimmungscomputers“ in den 1970er Jahren im Bundestag *Everhard A. Voss*, *Parlamentarische Dienste*, Heidelberg, Hamburg 1983, S. 83 ff. Zu dem gescheiterten Vorschlag im 19. Bundestag, digitale Stimmzählgeräte einzuführen BT-Drs. 19/19243, 19/25779, BT-Plenarprotokoll 19/233, S. 30024 (A).

3 Vgl. *Horst Dreier*, *Rechtsstaat, Föderalismus und Demokratie in der Corona-Pandemie*, in: DÖV, 74. Jg. (2021), H. 6, S. 229 – 243, S. 240, dort Fn. 124; *Tilman Hoppe / Horst Risse*, *Das wahre Parlament erkennt man in der Not*, in: DVBl., 135. Jg. (2020), H. 21, S. 1386 – 1389, S. 1386; *Steffen Johann Iwers*, *Landtag Brandenburg* (Hrsg.), *Parlamentarischer Beratungsdienst*, Potsdam 2020, Durchführung von Sitzungen, Abstimmungen und Wahlen des Landtages in krisenhaften Notlagen, S. 4 f.; *Hans H. Klein / Kyrrill-Alexander Schwarz*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig, Matthias Herdegen / Hans H. Klein* (Hrsg.), *Grundgesetz*, 94. Ergänzungslieferung, München Januar 2021, Art. 42 GG, Rn. 16 und 100; *Hans H. Klein*, a.a.O., Art. 53a GG, Rn. 84; *Winfried Kluth*, in: *Bruno Schmidt-Bleibtreu / Hans Hofmann / Hans-Günter Henneke* (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, 14. Auflage, Köln 2018, Art. 42 GG, Rn. 18; *Siegfried Magiera*, in:

Während der laufenden Corona-Pandemie äußerten vereinzelt Autoren und Autorinnen, dass das Grundgesetz bereits jetzt rein „virtuelle“ Sitzungen des Bundestages zulasse.⁴ Dafür werden die Parlamentsautonomie, der technische Fortschritt und die Notwendigkeit „virtueller“ Sitzungen in Extremsituationen, wie eben einer grassierenden Pandemie, angeführt. Dieses Verständnis der betreffenden Bestimmungen wird allerdings nicht näher begründet. Die zwar neumodische, aber falsche Verwendung des Begriffs „virtuell“ ist Symptom einer technisch entblößten Argumentation. Der Duden definiert „virtuell“ als „nicht echt, nicht in Wirklichkeit vorhanden, aber echt erscheinend“ – das werden die Autoren und Autorinnen aber nicht wollen, sondern eine echte Sitzung mit echten Abgeordneten (auch wenn an unterschiedlichen Orten) und mit echten Beschlüssen. Eine Videokonferenz oder Fernabstimmung ist echt, und nicht bloß echt erscheinend, im Unterschied zu einem Computerspiel, das eine Parlamentswelt virtuell simulieren würde. Von dieser semantischen Verirrung abgesehen bildet der Wortlaut die äußere Grenze für die Auslegung der Verfassung und die Ausübung der Parlamentsautonomie. Werden Regelungslücken oder ein neuer Regelungsbedarf identifiziert, ist es zuerst Aufgabe des Bundestages, das Grundgesetz entsprechend zu ändern (dazu unter 2.) oder sich für die Beibehaltung der Rechtslage zu entschließen. Eine nicht vom Wortlaut des Grundgesetzes gedeckte Praxis hybrider oder präsenzlos durchgeführter Sitzungen könnte auch während einer Pandemie überhaupt nur in absoluten Ausnahmefällen gerechtfertigt sein, in denen eine besondere Eilbedürftigkeit besteht, alle sonstigen Möglichkeiten ausgeschöpft sind und andernfalls die Funktionsfähigkeit des Bundestages aufgehoben oder ganz erheblich beeinträchtigt wäre.⁵ Es wäre in einem

Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Auflage, München 2021, Art. 43 GG, Rn. 5; *Fabian Michl*, Der demokratische Rechtsstaat in Krisenzeiten, in: Juristische Schulung, 60. Jg. (2020), H. 7, S. 643 – 647, S. 644; *Martin Morlok*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 43 GG, Rn. 11 und 22; *Utz Schliesky*, Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat. Ein Beitrag zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes am Vorabend des 70. Geburtstags, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 38. Jg. (2019), H. 10, S. 693 – 700, S. 698; *ders.* zum Interpellations-/Zitierrecht, in: *Hermann von Mangoldt / Friedrich Klein / Christian Starck / Peter M. Huber / Andreas Voßkuhle* (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 7. Auflage, München 2018, Art. 43 GG, Rn. 22; *Thorsten Ingo Schmidt*, Das Parlament in der Pandemie zwischen Notverordnungsrecht und Notausschuss, in: DVBl., 136. Jg. (2021), H. 4, S. 231 – 236, S. 231; *Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag* (Hrsg.), Virtuelles Parlament. Verfassungsrechtliche Bewertung und mögliche Grundgesetzänderung, WD 3 - 3000 - 084/20, Berlin 2020, S. 3; *Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Abgeordnetenhaus von Berlin* (Hrsg.), Gutachtliche Stellungnahme zu einer Reihe von Rechtsfragen im Zusammenhang mit digitalen Abstimmungen in Plenarsitzungen, Berlin 2020, S. 5.

- 4 „Virtuelle“ Sitzungen ohne weitere Voraussetzungen bereits nach geltender Rechtslage für zulässig erachtend *Jens Kersten / Stephan Rixen*, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 2. Auflage, München 2021, S. 219 ff.; *Christofer Lenz / Henrike Schulte*, Sitzungen des Bundestages per Videokonferenz: Gehst du noch hin oder streamst du schon?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 39. Jg. (2020), S. 744 – 749, S. 745 ff.; zustimmend *Christoph Brüning*, Was wirklich nottut – Parlamentsroutine statt Notparlament, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 40. Jg. (2021), S. 272 – 275, S. 274 f.; weniger weitgehend *Lars Brocker*, in: *Volker Epping / Christian Hillgruber* (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar Grundgesetz, 48. Edition, München Stand: 15. August 2021, Art. 42 GG, Rn. 5.3 – „virtuelle“ Sitzungen in Ausnahmesituationen auch ohne Verfassungsänderung zulässig.
- 5 Im Ergebnis ähnlich auch *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 4), Art. 42 GG, Rn. 5.3; *Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Abgeordnetenhaus von Berlin* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 5.

solchen Fall verfassungskonformer, wenn der Bundestag in einem nicht geregelten Verfahren etwa unter Zuschaltung von Abgeordneten oder in einer Fernsitzung entscheidet, statt untätig zu bleiben und damit zwangsläufig der Exekutive freie Hand zu lassen.

1.2. Landesverfassungen

Ein Blick in die Landesverfassungen erleichtert die Rechtsvergleichung. In allen Landesverfassungen wird ausdrücklich auf die „Anwesenheit“ von Abgeordneten abgestellt.⁶

(a) Beschlussfähigkeit setzt körperliche Anwesenheit im Sitzungssaal voraus

Die Anwesenheit ist immer das entscheidende Kriterium für die Beschlussfähigkeit der Parlamente: „Der Landtag ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist“, formuliert zum Beispiel Art. 32 Abs. 3 MeckVoVerf. Vergleichbare Vorschriften finden sich in den Verfassungen der Länder Baden-Württemberg (Art. 33 Abs. 2 S. 3), Bayern (Art. 23 Abs. 2), Berlin (Art. 43 Abs. 1, Ausnahmen in Abs. 3 bis 7 [befristet bis zum Ende der 18. Wahlperiode]), Bremen (Art. 89 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1), Hamburg (Art. 20 Abs. 1), Hessen (Art. 87 Abs. 1), Nordrhein-Westfalen (Art. 44 Abs. 1), Rheinland-Pfalz (Art. 88 Abs. 1), Saarland (Art. 74 Abs. 1), Sachsen (Art. 48 Abs. 2), Sachsen-Anhalt (Art. 51 Abs. 2), Schleswig-Holstein (Art. 22 Abs. 3) und Thüringen (Art. 61 Abs. 1). Nur die Verfassungen von Brandenburg (Art. 65) und Niedersachsen (Art. 21 Abs. 4) beziehen sich nicht ausdrücklich auf die Anwesenheit; dies holen aber die Geschäftsordnungen nach (§ 61 GO-BrandbgLT und § 79 Abs. 1, 2 GO-NdsLT).

Dass unter „Anwesenheit“ die körperliche Präsenz der Abgeordneten im Sitzungssaal verstanden werden muss, ist für viele Kommentatoren selbstverständlich; sie erläutern es daher nicht. Wenn es Erläuterungen gibt (und sie sind durchaus zahlreich), sind sie eindeutig. Beispielsweise setzt die Beschlussfähigkeit des Landtags gemäß Art. 23 Abs. 2 BayVerf voraus, „dass mehr als die Hälfte der Mitglieder des Landtags im Sitzungssaal anwesend sind“⁷. Zu Art. 43 Abs. 1 BerlVerf heißt es, dass nur die im Sitzungssaal anwesenden Mitglieder des Abgeordnetenhauses gezählt werden, um die Beschlussfähigkeit festzustellen.⁸ „Die Abgeordneten müssen im Sitzungssaal anwesend sein, ein Aufenthalt irgendwo im Parlamentsgebäude genügt nicht.“⁹ Dem Anwesenheitserfordernis gemäß Art. 20 Abs. 1 S. 1 HambVerf „ist genüge getan, wenn sich mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitglieder im Plenarsaal aufhält“¹⁰. Die rechtmäßige Beschlussfassung setzt gemäß Art. 87 Abs. 1

6 Siehe außer den im Folgenden erörterten Punkten z.B. Art. 33 Abs. 1 S. 2 BadWürttVerf: Der Beschluss, die Öffentlichkeit von Landtagssitzungen auszuschließen, bedarf einer „Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten“.

7 Heinz Huber, in: Theodor Mäder / Winfried Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Auflage, Stuttgart u.a. 2020, Art. 23, Rn. 5, siehe auch Rn. 6.

8 So Henning Lemmer, in: Gero Pfennig / Manfred J. Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Auflage, Berlin / New York 2000, Art. 43, Rn. 1.

9 Andreas Korbmayer, in: Hans-Joachim Driebehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 4. Auflage, Baden-Baden 2020, Art. 43, Rn. 2.

10 Klaus David, in: ders., Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage, Stuttgart u.a. 2004, Art. 20, Rn. 5.

HessVerf voraus, „dass mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten im Plenarsaal beziehungsweise im Sitzungssaal anwesend sind“¹¹. Gemäß Art. 44 Abs. 1 NRW-Verf sind anwesend „alle Abgeordneten, die im Sitzungssaal körperlich präsent sind [...]“¹². Auch im Fall des Art. 88 Abs. 1 RhPfVerf soll für die Feststellung der Beschlussfähigkeit die Anwesenheit im Plenarsaal notwendig sein.¹³ Beschlussfähigkeit im Sinne von Art. 74 Abs. 1 SaarlVerf „ist hergestellt, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder des Landtages im Plenarsaal anwesend sind“¹⁴. Besonders aussagekräftig ist die Kommentierung des Art. 51 Abs. 2 SachsAnhVerf. Dort heißt es, das Anwesenheitserfordernis bedeute, dass eine Vertretung in der Anwesenheit oder jede Form der Stimmrechtsübertragung¹⁵ unwirksam sei. Die Anwesenheit setze eine räumliche Präsenz im Tagungsraum voraus: „Abgeordnete sind nicht anwesend, wenn sie außerhalb des Sitzungsraums im Gebäude sind. Sie sind auch dann nicht anwesend, wenn sie nur über ein Kommunikationssystem mit dem Plenum verbunden wären.“¹⁶ Der Schleswig-Holsteinische Landtag ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit seiner Mitglieder tatsächlich anwesend ist.¹⁷ Er fügte im Zuge der Corona-Pandemie zwar als erstes deutsches Parlament eine Regelung für hybride Plenarsitzungen in Notlagen in die Landesverfassung ein. Die Aufnahme einer solchen expliziten Ausnahme bestätigt aber, dass in der Verfassung ansonsten stets körperliche Anwesenheit vorausgesetzt wird. Und schließlich legt Art. 61 Abs. 1 S. 1 ThürVerf fest, wie viele Abgeordnete im Plenum körperlich anwesend sein müssen, damit der Landtag Beschlüsse fassen kann.¹⁸

(b) Zitierte müssen im Sitzungssaal körperlich erscheinen

Die Anwesenheit eines Regierungsmitglieds zu verlangen, ist der Kern des Zitierrechts der Parlamente. Ähnlich wie das Grundgesetz in Art. 43 Abs. 1 regeln es auch die Landesverfassungen.¹⁹ Die Erläuterungen der Regelungen vermitteln das gleiche Bild wie die Erläuterungen der Regelungen zur Beschlussfähigkeit. Wer sich zum Anwesenheitserfordernis äußert, betont, es setze körperliches Erscheinen des Zitierten voraus.²⁰ „Das durch den

11 *Karl Reinhard Hinkel*, in: *ders.*, Verfassung des Landes Hessen, Wiesbaden 1999, Erläuterung zu Art. 87.

12 *Hans Josef Thesling*, in: *Andreas Heusch / Klaus Schönenbroicher* (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, Siegburg 2000, Art. 44, Rn. 1; ebenso: *Harald Hemmer*, Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, Rheinbreitbach 2020, S. 220.

13 Vgl. *Florian Edinger*, in: *Christoph Grimm / Peter Cäsar* (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Baden-Baden 2001, Art. 88, Rn. 5.

14 *Andreas Catrein / Tim Flasche*, in: *Rudolf Wendt / Roland Rixecker* (Hrsg.), Verfassung des Saarlandes, Saarbrücken 2009, Art. 74, Rn. 2.

15 Dazu unten 3.2.

16 *Andreas Reich*, in: *ders.*, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Bad Honnef 2004, Art. 51, Rn. 3.

17 Vgl. *Peter Hübner*, in: *Albert von Mutius / Horst Wuttke / Peter Hübner* (Hrsg.), Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Kiel 1995, Art. 16, Rn. 6.

18 So *Joachim Linck*, in: *Joachim Linck / Manfred Baldus / Joachim Lindner / Holger Poppenhäger / Matthias Ruffert* (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Baden-Baden 2013, Art. 61, Rn. 22.

19 Vgl. *Volker M. Haug*, in: *ders.* (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Baden-Baden 2018, Art. 34, Rn. 6; Art. 34 BadWürttVerf; Art. 24 BayVerf; Art. 66 BbgVerf; Art. 49 BerlVerf; Art. 98 BremVerf; Art. 23 HambVerf; Art. 91 HessVerf; Art. 38 MeckVoVerf; Art. 23 NdsVerf; Art. 45 NRWVerf; Art. 89 RhPfVerf; Art. 76 SaarlVerf; Art. 49 SächsVerf; Art. 52 SachsAnhVerf; Art. 27 SchlHVerf; Art. 66 ThürVerf.

20 Vgl. *Volker M. Haug*, a.a.O. (Fn. 19), Art. 34, Rn. 19.

Beschluss [gemäß Art. 24 Abs. 1 BayVerf] zitierte Mitglied der Staatsregierung ist verpflichtet, zur Beratung über den Tagesordnungspunkt, auf den sich die Zitierung bezieht, persönlich zu erscheinen und für die Dauer der Beratung anwesend zu bleiben.²¹ Auch gemäß Art. 23 Abs. 1 NdsVerf gilt, dass das zitierte Regierungsmitglied verpflichtet ist, persönlich vor dem Plenum zu erscheinen.²² Ebenso müssen zitierte Mitglieder der Landesregierung von Rheinland-Pfalz „persönlich erscheinen“²³. Wird in Sachsen ein Regierungsmitglied vom Landtag herbeigerufen, hat es persönlich zu erscheinen.²⁴ Ebenso verpflichtet in Thüringen der Herbeirufungsbeschluss des Landtags das zitierte Mitglied der Landesregierung zur persönlichen Anwesenheit vor dem Parlament.²⁵

(c) Sitzungsöffentlichkeit bedeutet die Möglichkeit, körperlichen Zugang zum Sitzungssaal zu haben

Die deutschen Parlamente verhandeln öffentlich. Das ist im Grundgesetz für den Bundestag (Art. 42 Abs. 1) und in den Landesverfassungen für die Landtage vorgesehen.²⁶ Die Sitzungsöffentlichkeit ist im Niedersächsischen Landtag hergestellt, wenn für jedermann gleicher und ungehinderter Zugang zu den Landtagsverhandlungen besteht. „Zu diesem Zweck sind Zuschauerplätze in ausreichendem Umfang im Plenarsaal vorzuhalten.“²⁷ Auch im Nordrhein-Westfälischen Landtag sind Sitzungen dann öffentlich, wenn jedermann freier Zutritt zu ihnen im Landtagsgebäude hat.²⁸ Zu Art. 86 RhPfVerf wird ausgeführt, Öffentlichkeit umfasse die Möglichkeit des Zutritts zu den Verhandlungen des Landtags für jedermann. „Zutritt bedeutet die Möglichkeit, unmittelbar und persönlich die Verhandlungen zu verfolgen [...]“. ²⁹ Ähnlich wird auch der Öffentlichkeitsgrundsatz des Art. 72 SaarVerf für den Landtag des Saarlandes erläutert. Öffentlichkeit sei dadurch herzustellen, dass grundsätzlich jedermann Zutritt zum Sitzungssaal habe und den Verhandlungen zuhören könne. Es folgt der wichtige Zusatz: „Dieser räumliche Zutritt kann nicht durch Rundfunk- oder sonstige Übertragung ersetzt werden.“³⁰ Gemäß Art. 50 Abs. 1 SachsAnhVerf bedeutet Öffentlichkeit, „dass es jedem im Rahmen der vorhandenen Kapazität zu ermöglichen ist, im Landtag als Zuhörer anwesend zu sein.“³¹

21 *Heinz Huber*, a.a.O. (Fn. 7), Art. 24, Rn. 5.

22 Vgl. *Aaron Bogan*, in: *Volker Epping / Hermann Butzer / Frauke Brosius-Gersdorf / Ulrich Haltern / Veit Mäde / Kai Waechter* (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, Baden-Baden 2012, Art. 23, Rn. 11.

23 *Florian Edinger*, a.a.O. (Fn. 13), Art. 89, Rn. 5.

24 Vgl. *Martin Schulte / Joachim Kloos*, in: *Harald Baumann-Haske / Bernd Kunzmann* (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaates Sachsen*, 3. Auflage, Berlin 2011, Art. 49, Rn. 2.

25 Vgl. *Joachim Linck*, a.a.O. (Fn. 18), Art. 66, Rn. 19.

26 Vgl. *Volker M. Haug*, a.a.O. (Fn. 19), Art. 33, Rn. 7; Art. 33 Abs. 1 BadWürttVerf; Art. 22 Abs. 1 BayVerf; Art. 64 Abs. 2 BbgVerf; Art. 42 Abs. 3, 4 BerlVerf; Art. 91 BremVerf; Art. 21 HambVerf; Art. 89 HessVerf; Art. 31 Abs. 1 MeckVoVerf; Art. 22 Abs. 1 NdsVerf; Art. 42 NRWVerf; Art. 86 RhPfVerf; Art. 72 SaarVerf; Art. 48 Abs. 1 SächsVerf; Art. 50 Abs. 1, 2 SachsAnhVerf; Art. 21 Abs. 1 SchlHVerf; Art. 60 Abs. 1, 2 ThürVerf.

27 *Aaron Bogan*, a.a.O. (Fn. 22), Art. 22, Rn. 10.

28 Vgl. *Hans Josef Thesling*, a.a.O. (Fn. 12), Art. 42, Rn. 3.

29 *Florian Edinger*, a.a.O. (Fn. 13), Art. 86, Rn. 5.

30 *Andreas Catrein / Tim Flasche*, a.a.O. (Fn. 14), Art. 72, Rn. 2.

31 *Andreas Reich*, a.a.O. (Fn. 16), Art. 50, Rn. 1.

1.3. Parlamentsgeschäftsordnungen

Alle Parlamentsgeschäftsordnungen beschäftigen sich mit Abgeordneten, die im Parlament körperlich anwesend sind. Beispielsweise bestimmt § 34 GO-BT: „Die Redner sprechen von den dafür bestimmten Saalmikrofonen oder vom Rednerpult aus.“³² Unter bestimmten Voraussetzungen kann der Bundestagspräsident einen Abgeordneten „aus dem Saal verweisen“ (§ 38 Abs. 1 S. 1 GO-BT). Stimmauszählung durch „Hammelsprung“ bedeutet, dass die Abgeordneten den Sitzungssaal verlassen müssen und ihn wieder durch eine mit „Ja“, „Nein“ oder „Enthaltung“ gekennzeichnete Tür betreten (§ 51 Abs. 2 GO-BT). Noch einmal: „Wer herausgeht, muss auch wieder hereinkommen.“³³

In die GO-BT (§ 126a Abs. 2, 3 und 4) und die Geschäftsordnungen der Landtage von Bayern (§ 193a) und Niedersachsen (§ 97a) wurden befristete Regelungen aufgenommen, die es für die Dauer der Corona-Pandemie ermöglichen sollten, Abgeordnete zu Ausschusssitzungen per Video zuzuschalten. Der Ausnahmecharakter der Regelungen belegt, dass die Geschäftsordnungen ansonsten durchweg von persönlicher Anwesenheit der Abgeordneten ausgehen.

1.4. Unionsrecht

Die Rechtslage ist im unionalen wie im deutschen Parlamentsrecht ähnlich. Das Europäische Parlament (EP) hat seine Sitzungen wie die deutschen Parlamente von Anfang an öffentlich durchgeführt. Allerdings hat erst der Vertrag von Lissabon 2009 seine Verpflichtung zur öffentlichen Tagung im Primärrecht verankert, wenn auch an etwas versteckter Stelle (Art. 15 Abs. 2 AEUV). Ergänzend bestimmt Art. 233 AEUV, dass der Gesamtbericht der Kommission vom Europäischen Parlament in öffentlicher Sitzung erörtert wird.³⁴

Für das EP gibt es eine Regelung des Zusammentritts in Art. 229 AEUV. „Zusammentritt“ bedeutet auch an dieser Stelle die körperliche Zusammenkunft der Mitglieder.³⁵ Die Anwesenheit vor Ort spielt beim Europäischen Parlament eine besondere Rolle. Das Primärrecht legt nämlich fest, dass zwölf monatliche Plenartagungen einschließlich der Haushaltstagung in Straßburg und zusätzliche Tagungen in Brüssel stattfinden. Die „Sitzprobleme“ sind schon öfter vom Europäischen Gerichtshof behandelt worden.³⁶ Das Teilnahme- und Anhörungsrecht der Kommission ist für alle Sitzungen des EP in Art. 230 Abs. 1 AEUV geregelt. Einzelheiten zur Anwesenheit der Kommission in den Plenartagungen des Europäischen Parlaments sind in einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Parlament und Kommission ausgestaltet.³⁷ Im Unterschied zu den deutschen Parlamenten

32 Siehe auch § 27 Abs. 2 S. 1 GO-BT.

33 Herbert Wehner, a.a.O. (Fn. 1), S. 10839 (D).

34 Vgl. Sven Hölscheidt, in: Eberhard Grabitz / Meinhard Hilf / Martin Nettesheim (Hrsg.), EUV/AEUV, 71. EL, München August 2020, Art. 14 EUV, Rn. 47.

35 Ebenda, Art. 229 AEUV, Rn. 7.

36 Ebenda, Art. 229 AEUV, Rn. 5.

37 Ebenda, Art. 230 AEUV, Rn. 8 f.

hat das EP kein Zitierrecht.³⁸ Der Europäische Rat und der Rat haben ein Anhörungsrecht nach Maßgabe ihrer Geschäftsordnungen.³⁹ Im Europäischen Parlament gibt es für die Stimmabgabe der Mitglieder sowohl im Primär- als auch im nachrangigen Recht eine ausdrückliche Regelung: Die Abgeordneten geben ihre Stimme „einzeln und persönlich ab“ (Art. 6 Abs. 1 S. 1 Direktwahlakt, Art. 3 Abs. 1 S. 1 Abgeordnetenstatut, Art. 186 GO-EP). Vielleicht nicht zufällig lautet Art. 27 Abs. 2 der französischen Verfassung: „Das Stimmrecht der Parlamentsmitglieder ist höchstpersönlich auszuüben.“

Vor dem Hintergrund des Präsenzcharakters der Sitzungen verlangen also sowohl das Primärrecht (in Gestalt des Direktwahlakts) als auch das Sekundärrecht (in Gestalt des Abgeordnetenstatuts), dass Abgeordnete bei Abstimmungen im Parlament körperlich anwesend sind. Trotzdem hat das EP Fernabstimmungen eingeführt. Der Präsidiumsbeschluss ist auf die Art. 22 Abs. 2, Art. 25 Abs. 4 und Art. 192 Abs. 1 GO-EP gestützt. Diese Vorschriften geben dem Präsidium des Europäischen Parlaments aber nur die Befugnis, die technischen Anwendungsbestimmungen für die Benutzung der elektronischen Abstimmungsanlage festzulegen. Selbst eine noch so gewagte Interpretation der Geschäftsordnung vermag keine Abweichung von höherrangigem Recht zu legitimieren.⁴⁰

1.5. Zwischenergebnis

Die Verfassungs- und Geschäftsordnungsregelungen des Parlamentsrechts vor allem zur Beschlussfähigkeit, zum Zitierrecht und zur Öffentlichkeit beziehen sich also unisono auf den körperlich anwesenden Abgeordneten, der idealiter auch geistig präsent ist. Auch der für alle Parlamente vorgesehene Zusammentritt⁴¹ setzt voraus, dass die Abgeordneten persönlich erscheinen. Kurz: „Virtuelle Plenarsitzungen des Bundestags, [...], sind mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.“⁴²

2. Hybride oder präsenzlose Plenarsitzungen durch Verfassungsänderung?

Wenn die Präsenz zahlreicher Abgeordneter bei Plenarsitzungen in Notfällen wie einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nicht möglich ist und die Funktionsfähigkeit des Bundestages auch nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann, könnten hybride oder sogar präsenzlose Sitzungsformate eine neue Handlungsoption eröffnen. Sowohl die technische Entwicklung als auch die rechtswissenschaftliche Diskussion stehen aber noch am Anfang.

38 Ebenda, Art. 230 AEUV, Rn. 11.

39 Ebenda, Art. 230 AEUV, Rn. 20, 23.

40 Ebenda, Art. 223 AEUV, Rn. 66. Ausführlich zum Vorgehen des EP *Steffen Johann Iwers*, a.a.O. (Fn. 3), S. 46 ff. Bemerkenswert ist auch, dass es bei der digitalen Wahl von *Manfred Weber* zum Vorsitzenden der EVP-Fraktion nicht möglich war, mit Nein zu stimmen; siehe SZ vom 22. Oktober 2021, S. 9.

41 Vgl. *Sven Hölscheidt*, in: *Wolfgang Kahl / Christian Waldhoff* (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum GG*, 199. Aktualisierung, Heidelberg Juli 2019, Art. 39, Rn. 5.

42 *Fabian Michl*, a.a.O. (Fn. 3), S. 644; zustimmend *Horst Dreier*, a.a.O. (Fn. 3), S. 240, Fn. 124.

2.1. Nach Art. 79 Abs. 3 GG zulässige Modifikation von Verfassungsgrundsätzen

Ob hybride oder präsenzlose Plenarsitzungen durch Verfassungsänderung eingeführt werden könnten, ist am Maßstab des Art. 79 Abs. 3 GG zu messen.⁴³ Danach sind insbesondere Änderungen unzulässig, die die in den Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze „berühren“. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verbietet dies die prinzipielle Preisgabe der dort genannten Grundsätze, hindert jedoch nicht, durch verfassungsänderndes Gesetz auch elementare Verfassungsgrundsätze systemimmanent zu modifizieren.⁴⁴ Die Einführung hybrider oder präsenzloser Sitzungen des Bundestages berührt den Öffentlichkeitsgrundsatz als wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus⁴⁵ sowie den Grundsatz der repräsentativen Demokratie (Art. 20 Abs. 2 GG). Diesen steht die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundestages als ein durch das Bundesverfassungsgericht anerkanntes Verfassungsgebot⁴⁶ gegenüber. Die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundestages kann Einschränkungen anderer hochrangiger Verfassungsgüter rechtfertigen.⁴⁷ Das Bundesverfassungsgericht fordert dabei einen „verfassungsgemäßen“⁴⁸ und „schonenden Ausgleich“⁴⁹ der kollidierenden Güter.

(a) Präsenzsitzungen als Basis der Funktionsfähigkeit des Bundestages, der repräsentativen Demokratie und des Öffentlichkeitsgrundsatzes

Präsenzsitzungen bilden bislang die Basis dafür, dass gemäß dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie alle Abgeordneten von der Möglichkeit zur Mitarbeit Gebrauch machen können⁵⁰ und so die Funktionsfähigkeit des Bundestages im Plenum gewährleistet wird. Der Verwirklichung des Öffentlichkeitsgrundsatzes liegt ebenfalls das Leitbild von Präsenzsitzungen des Bundestages zugrunde. So wird die Sitzungsöffentlichkeit (Art. 42 Abs. 1 GG) grundsätzlich hergestellt, indem Publikum und insbesondere Presse Zutritt erhalten. Allerdings werden die genannten Verfassungsgrundsätze bereits heute nicht ausschließlich im Plenarsaal verwirklicht: Die parlamentarische Arbeit erfolgt neben dem Plenum in großem Umfang arbeitsteilig in den Fraktionen und Ausschüssen, und dort nicht selten auch mit Hilfe von Telekommunikation.⁵¹ Die Plenarsitzungen des Bundestages werden zudem im Rundfunk und im Internet in Echtzeit übertragen (Live Stream).

43 Einige Autorinnen und Autoren halten zumindest Fern- bzw. Briefabstimmungen ausdrücklich ohne Verfassungsänderung für zulässig. In jüngerer Zeit *Kathrin Wahlmann*, Mutterschutz und Elternzeit für Abgeordnete, Berlin 2020, S. 368 f., 387 ff. unter Bezug auf die Arbeit von *Marcus Schuldei*, Die Pairing-Vereinbarung, Berlin 1997, S. 108 ff., 134 ff., näher ausgeführt von *ders.*, Briefabstimmung für Abgeordnete, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 32. Jg. (1999), H. 10, S. 424 – 428.

44 BVerfGE 30, 1, 24 f.

45 BVerfGE 40, 237, 249.

46 BVerfGE 112, 118 (140 m.w.N.).

47 Vgl. etwa BVerfGE 112, 118 (140 f., Beschränkung der Spiegelbildlichkeit im Bereich der Ausschüsse); 96, 264 (278, Beschränkung der Gleichheit der Abgeordneten durch Festlegung einer Fraktionsmindeststärke).

48 BVerfGE 118, 277 (385).

49 BVerfGE 112, 118 (140).

50 BVerfGE 44, 308; 123, 39.

51 Auf die Problematik hybrider oder „virtueller“ Sitzungen von Ausschüssen kann hier nicht detailliert eingegangen werden.

(b) Auswirkungen hybrider oder präsenzloser Plenarsitzungen

Hybride oder gar vollständig präsenzlose Plenarsitzungen gehen allerdings in ihren Auswirkungen weit darüber hinaus: Eine lediglich digital vermittelte Teilnahme an Sitzungen steht grundsätzlich hinter den Kommunikationsmöglichkeiten bei tatsächlicher Präsenz der Abgeordneten zurück.⁵² Mag die Technik auch etwa durch Chatfunktionen zusätzliche Kanäle eröffnen, die Distanzen im und außerhalb des Plenarsaals zu überwinden, so fehlt doch der ganzheitliche Eindruck von Rednerinnen und Rednern sowie der Reaktionen im Plenum. Dies gilt nicht nur dann, wenn die Videoübertragung von bis zu 736 Abgeordneten als kleine kaum erkennbare Kacheln, sei es auch nach Fraktionen gebündelt, nebeneinander angezeigt werden. Selbst eine aufwendige Simulation des Plenarsaals und etwa die zusätzliche Nutzung von Avataren, die die Abgeordneten durch den Plenarsaal steuern und in Kommunikation untereinander treten lassen können, kann die Wirklichkeit nie vollständig ersetzen und die unmittelbar echten Reaktionen allenfalls nachahmen und andeuten. Voraussetzung ist zudem die Verfügbarkeit von stabilen Internetverbindungen für alle Abgeordneten sowie von datensicherer und leistungsstarker Software für derart umfangreiche Konferenzschaltungen.⁵³ Die Sitzungsöffentlichkeit erfordert bei hybriden Sitzungen eine Einblendung der per Video zugeschalteten Abgeordneten auch für die im Sitzungssaal anwesenden Abgeordneten, sonstigen Beteiligten und das anwesende Publikum. Bei rein präsenzlosen Sitzungen würde die Übertragung per Live Stream nicht mehr nur flankierend erfolgen, sondern die einzige Möglichkeit zur Herstellung der Sitzungsöffentlichkeit bilden. Wie man eine solche Konferenzschaltung von nunmehr bis zu 736 Abgeordneten in sinnvoller Weise als Live Stream darstellen kann, dürfte eine besondere technische Leistung nötig machen. Auch die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit von Abstimmungsergebnissen bedarf bei präsenzlosen oder hybriden Sitzungen regelmäßig eines größeren technisch-organisatorischen Aufwandes und neuer Regelungen.⁵⁴

Solange die Technik noch ruckelt und manipulationsanfällig ist, kommt es in Betracht, Fernabstimmungen auf analogem Weg durchzuführen: Das geltende Recht sieht bereits vor, dass ein Abgeordneter eine Erklärung nicht im Bundestag selbst, sondern aus der Ferne

52 Vgl. *Hans H. Klein / Kyrrill-Alexander Schwarz*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 42 GG, Rn. 16 m.w.N.; *Hans H. Klein*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 53a GG, Rn. 84 Fn. 2; *Steffen Johann Iwers*, a.a.O. (Fn. 3), S. 6; *Utz Schliesky*, a.a.O. (Fn. 3), S. 698; *ders.*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 43 GG Rn. 22; *Thorsten Ingo Schmidt*, a.a.O. (Fn. 3), S. 231; *Christoph Schönberger*, Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, in: *Juristenzeitung*, 71. Jg. (2016), H. 10, S. 486 – 494, S. 491; *Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 3; *Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Abgeordnetenhaus von Berlin* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 5; implizit auch *Wissenschaftlicher Dienst, Schleswig-Holsteinischer Landtag* (Hrsg.), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein. Gesetzentwurf Umdruck 19/2558 mit Änderungsantrag Umdruck 19/5420, Umdruck 19/5521, S. 6.

53 Für Schleswig-Holstein liegen diese Voraussetzungen nach Ansicht des Innen- und Rechtsausschusses des Landtags derzeit noch nicht vor, vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Bericht und Beschlussempfehlung des Innen- und Rechtsausschusses, Drs. 19/2777, S. 6; nähere Überlegungen in Bezug auf den Landtag Brandenburg bei *Steffen Johann Iwers*, a.a.O. (Fn. 3), S. 11 ff.

54 Selbst wenn die per Video zugeschalteten Abgeordneten gut sichtbar durch Handzeichen oder durch Aufstehen oder Sitzenbleiben (§ 48 GO-BT) abstimmen würden, müsste sichergestellt und ggf. überprüft werden, dass die Übertragung des Abstimmungsverhaltens nicht technisch manipuliert wurde.

abgibt: Es handelt sich um die Erklärung, auf die Mitgliedschaft im Bundestag zu verzichten. § 46 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 3 Bundeswahlgesetz bestimmen, dass der Verzicht nur wirksam ist, „wenn er zur Niederschrift des Präsidenten des Deutschen Bundestages, eines deutschen Notars, der seinen Sitz im Geltungsbereich dieses Gesetzes hat, oder eines zur Vornahme von Beurkundungen ermächtigten Bediensteten einer deutschen Auslandsvertretung erklärt wird. Die notarielle oder bei einer Auslandsvertretung abgegebene Verzichtserklärung hat der Abgeordnete dem Bundestagspräsidenten zu übermitteln. Der Verzicht kann nicht widerrufen werden.“ Für die in Deutschland gewählten Abgeordneten des Europäischen Parlaments gibt es eine Parallelregelung in § 22 Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3 Europawahlgesetz. Der Verzicht kann nur höchstpersönlich erklärt werden.⁵⁵ Die Erklärung muss eigenhändig unterschrieben werden. Die Übermittlung an den Bundestagspräsidenten muss in Schriftform geschehen; Telefon, Fax oder E-Mail (einschließlich DE-Mail) reichen nicht aus.⁵⁶ Es ist also möglich, dass ein Abgeordneter sogar die Erklärung, die seinen Status beendet, nicht im Parlament sondern aus der Ferne abgibt. Die Verzichtserklärung kann man als Abstimmung über die Abstimmung im Parlament betrachten, denn wenn sie wirksam geworden ist, verliert der Abgeordnete seinen Status und damit auch die Möglichkeit, im Parlament abzustimmen. Theoretisch denkbar wäre daher, dass zum Beispiel in jedem Wahlkreis eine bestimmte Zahl von „Abstimmungsnotaren“ bestellt wird. Vor einem dieser Notare hätten dann die Abgeordneten die Möglichkeit, ihre Stimme abzugeben. Aufgabe des Notars wäre es, dem Bundestagspräsidenten zu übermitteln, ob ein Abgeordneter mit „Ja“, „Nein“ oder „Enthaltung“ votiert hat (§ 46 S. 1, 2 GO-BT). Einzelheiten wären in Gesetzen und Geschäftsordnungen zu regeln. Zum Beispiel böte es sich an, feste Abstimmungszeiten einzuführen. Das dürfte zwar insgesamt recht aufwendig sein, müsste es aber ermöglichen, jedenfalls wichtige Sachabstimmungen rechtssicher durchzuführen.

(c) Zulässigkeit hybrider oder präsenzloser Plenarsitzungen in Notfällen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundestages

Die Modifikationen der Verwirklichung des Öffentlichkeitsgrundsatzes und des Grundsatzes der repräsentativen Demokratie durch Ausnahmen vom Präsenzcharakter der Sitzungen dürften aber jedenfalls dann gerechtfertigt sein, wenn die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundestages dies zwingend erfordert. Dies ist der Fall, wenn unter Ausschöpfung aller nach dem Grundgesetz und der GO-BT zur Verfügung stehenden schonenderen Möglichkeiten entweder gar keine Plenarsitzungen durchgeführt werden könnten oder der Bundestag nicht beschlussfähig⁵⁷ wäre. Hybride oder präsenzlose Plenarsitzungen können auch gerechtfertigt sein, wenn aufgrund der Notlage nicht genügend Abgeordnete im Plenum anwesend sein könnten, um Abstimmungen und Wahlen durchzuführen, für die das Grundgesetz besonders hohe Quoren vorsieht wie etwa für die Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 Abs. 2 GG).

55 Vgl. Philipp Austermann, in: Wolfgang Schreiber, BWahlG, 11. Auflage, Köln u.a. 2021, § 46, Rn. 23.

56 Ebenda, § 46 Rn. 28.

57 Zu Erleichterungen der Beschlussfähigkeit in Krisenzeiten siehe unter 3.1.

(d) Hybride Durchführung als milderes Mittel gegenüber präsenzloser Plenarsitzung

Bei vollständig präsenzlosen Plenarsitzungen wären zwar die technischen Kommunikations- und Abstimmungsmöglichkeiten für alle Abgeordneten gleich, während bei hybriden Sitzungen nur den am Sitzungsort anwesenden Abgeordneten auch die nicht elektronisch vermittelten Kommunikationsformen zur Verfügung stünden. Solange jedoch Abgeordnete auch körperlich an Plenarsitzungen teilnehmen können, kann ihnen dieses aus Art. 38 Abs. 1 GG folgende Recht nicht verwehrt werden.⁵⁸ Insofern kommen in der Praxis wohl ohnehin nur in ganz extremen Notlagen rein präsenzlose Sitzungen in Betracht. Zudem bilden Präsenzsitzungen nach Ansicht der Verfasser und vieler Stimmen in der Literatur⁵⁹ noch immer die bestmögliche Basis für die Verwirklichung des Demokratieprinzips. Ein hybrides Format stellt daher das mildere Mittel gegenüber einer vollständig präsenzlosen Durchführung von Plenarsitzungen dar.⁶⁰

2.2. Konkreter Vorschlag einer Verfassungsänderung

Hybride oder notfalls sogar vollständig präsenzlose Plenarsitzungen könnten etwa als Art. 42 Abs. 4 (neu) ins Grundgesetz eingefügt werden.

(a) Art. 42 Abs. 4 (neu) GG

- S. 1: Von dem Erfordernis körperlicher Anwesenheit gemäß Absatz 1, Artikel 39 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 und Artikel 43 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 kann der Bundestag in Notfällen durch Beschluss Ausnahmen zulassen, soweit es zwingend erforderlich ist, um seine Funktionsfähigkeit aufrechtzuerhalten.
- S. 2: Ein Notfall liegt vor, wenn der Bundestag feststellt, dass ein Verteidigungsfall (Artikel 115a), ein Spannungsfall (Artikel 80a), eine Seuchengefahr, eine Naturkatastrophe, ein besonders schwerer Unglücksfall oder ein vergleichbarer Fall eingetreten ist.
- S. 3: Falls erforderlich, können der Beschluss nach Satz 1 und die Feststellung des Notfalls nach Satz 2 gemeinsam und bereits unter Inanspruchnahme der im Beschluss nach Satz 1 vorgesehenen Ausnahmen von der körperlichen Anwesenheit erfolgen.

58 Anders ist es zum Beispiel in Lettland: Dort ist es nicht geimpften Abgeordneten ab dem 15. November 2021 untersagt, an Präsenz- und auch an Digitalsitzungen teilzunehmen; siehe [tagesschau.de](https://www.tagesschau.de/newsticker/liveblog-coronavirus-freitag-297.html) vom 12. November 2021, <https://www.tagesschau.de/newsticker/liveblog-coronavirus-freitag-297.html> (Abruf am 17. Dezember 2021).

59 Vgl. *Tilman Hoppe / Horst Risse*, a.a.O. (Fn. 3), S. 1386; *Hans H. Klein/Kyrill-Alexander Schwarz*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 42 GG, Rn. 16 m.w.N.; *Hans H. Klein*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 53a GG, Rn. 84 dort Fn. 2; *Steffen Johann Iwers*, a.a.O. (Fn. 3), S. 6; *Utz Schliesky*, a.a.O. (Fn. 3), S. 698; *ders.*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 43 GG, Rn. 22; *Thorsten Ingo Schmidt*, a.a.O. (Fn. 3), S. 231; *Christoph Schönberger*, a.a.O. (Fn. 52), S. 491; *Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Abgeordnetenhaus von Berlin* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 5; *Wissenschaftlicher Dienst, Schleswig-Holsteinischer Landtag* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 52), S. 6.

60 Vollständig „virtuelle“ Plenarsitzungen nicht mit dem Demokratieprinzip für vereinbar erachtend *Tilman Hoppe / Horst Risse*, a.a.O. (Fn. 3), S. 1386; *dies.*, in: *Jan-Hendrik Dietrich / Nikolaos Gazeas / Matthias Fahrner / Bernd von Heintschel-Heinegg* (Hrsg.), *Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht*, erscheint 2022, § 4 M.

- S. 4: Ausnahmen im Sinne von Satz 1 können insbesondere darin bestehen, die Zuschaltung von Abgeordneten (hybride Sitzung), oder, falls erforderlich, die vollständige Durchführung einer Sitzung mittels Bild- und Tonübertragung (Fernsitzung) zuzulassen.
- S. 5: In hybrider oder Fernsitzung dürfen Gesetze im Sinne von Artikel 79, Artikel 23 Abs. 1 Satz 2, Artikel 24 Abs. 1 und Artikel 29 Abs. 2 Satz 1 nicht beschlossen werden.
- S. 6: Das Nähere regeln Bundesgesetze und die Geschäftsordnung.

(b) Begründung

Zu S. 1:

S. 1 greift die Formulierung von Art. 115g S. 2 GG auf, der von der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts spricht. Die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Bundestages kann in Notfällen einen Beschluss nach S. 1 erfordern, wenn sein Zusammentritt oder eine Sitzung des Bundestages unaufschiebbar ist und aufgrund des Notfalls unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder seine Beschlussfähigkeit nicht anders hergestellt werden kann. Oberhalb dieser Schwelle ist ein Beschluss nach S. 1 etwa dann zulässig, wenn andernfalls aufgrund des Notfalls nicht genügend Abgeordnete zur Erreichung besonderer Quoren oder die Mitglieder der Bundesregierung und ihrer Beauftragten oder die Mitglieder des Bundesrates (Art. 43 Abs. 1 und 2 GG) an einer Sitzung des Bundestages nicht teilnehmen können. Im Rahmen seiner Parlamentsautonomie kann der Bundestag unter Beachtung der weiteren Verfassungsgrundsätze bestimmen, welche Ausnahmen von der körperlichen Anwesenheit er zulassen will. Neben den in S. 3 benannten hybriden oder präsenzlosen Sitzungsformaten kämen beispielsweise Fernabstimmungen mit Hilfe von Abstimmungsnotaren in Betracht, die die Abstimmungsergebnisse an die Sitzungsleitung übermitteln.

Zu S. 2:

Die Legaldefinition des Notfalls in S. 2 umfasst den Verteidigungsfall (Art. 115a), den Spannungsfall (Art. 80a) sowie die bereits in Art. 11 Abs. 2, Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG in Bezug genommenen Notstandsfälle einer Seuchengefahr, einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfalls. Um die Regelung auch für bislang unbekannte Notstandsfälle offenzuhalten, wurde zusätzlich die Alternative eines in seinen Auswirkungen „vergleichbaren Falls“ aufgenommen.

Zu S. 3:

Steht ein außergewöhnlicher Notfall der körperlichen Anwesenheit einer Vielzahl der Abgeordneten oder gar aller entgegen und ist die Durchführung einer Sitzung des Bundestages eilbedürftig und anders nicht möglich, kann es erforderlich sein, die im Beschluss nach S. 1 vorgesehenen Ausnahmen von der körperlichen Anwesenheit der Abgeordneten bereits bei der Beschlussfassung darüber und der Feststellung des Notfalls nach S. 2 zuzulassen. Andernfalls könnte der Bundestag gar keine Sitzungen mehr durchführen.

Zu S. 4:

S. 3 benennt hybride oder notfalls auch präsenzlose Fernsitzungen als Regelbeispiele für Ausnahmen, die der Bundestag nach S. 1 beschließen kann. Fernsitzungen sind erst zulässig, wenn die Zuschaltung von Abgeordneten zu einer vor Ort durchgeführten Präsenzsit-

zung nicht genügt, um die Funktionsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Dies käme etwa in Betracht, wenn während einer Pandemie ein sehr hohes Ansteckungsrisiko besteht und Präsenzsitzungen auch nicht durch Hygienemaßnahmen ermöglicht werden können.

Zu S. 5:

Nach S. 5 dürfen in hybriden oder Fernsitzungen weder das Grundgesetz (Art. 79 GG) noch die föderalistische Gebietsstruktur (Art. 29 GG) geändert oder Hoheitsrechte auf die EU oder andere internationale Organisationen übertragen (Art. 23 Abs. 1, Art. 24 Abs. 1 GG) werden. Grund dafür ist der Ausnahmecharakter der Notfallsituation. Derart weitreichende Entscheidungen sollen Sitzungen des Bundestages vorbehalten bleiben, die mit tatsächlicher Anwesenheit der Abgeordneten durchgeführt werden. Im Verteidigungsfall – als Unterfall des Notfalls nach Art. 42 Abs. 4 (neu) S. 2 – sind auch die Befugnisse des Gemeinsamen Ausschusses entsprechend beschränkt, vgl. Art. 115e Abs. 2 GG. Um in Notfällen die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung sicherstellen zu können, ist dagegen ein Misstrauensvotum nach Art. 68 GG grundsätzlich auch in hybrider oder Fernsitzung des Bundestages zulässig.

Zu S. 6:

In der Geschäftsordnung müsste insbesondere geregelt werden, ob Beschlüsse über hybride oder Fernsitzungen eine bestimmte Mehrheit erfordern, welche technischen Standards und Anforderungen an die Datensicherheit zu stellen sind und wie Fernabstimmungen ermöglicht werden sollen. Etwa für Fernabstimmungen unter Einbeziehung von Notaren müsste auch die Bundesnotarordnung geändert werden, weshalb Art. 42 Abs. 4 (neu) S. 5 GG auch „Bundesgesetz“ nennt.

3. Weitere Möglichkeiten zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Parlamente in Krisenzeiten

Für die Praxis ist wichtig zu klären, welche weiteren Möglichkeiten bestehen, die Funktionsfähigkeit der Parlamente in Krisenzeiten zu sichern.

3.1. Erleichterung der Beschlussfähigkeit

Grundvoraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Parlamente ist, dass sie beschließen können. Das ist der Fall, wenn sie beschlussfähig sind. Unter welchen Voraussetzungen die Beschlussfähigkeit gegeben ist, ist in den meisten Landesverfassungen geregelt. Ausnahmen bilden die Verfassungen von Brandenburg und Niedersachsen. Auch das Grundgesetz schreibt nichts dazu, ebenso wie schon die Weimarer Reichsverfassung. Die Beschlussfähigkeit ist jedoch Regelungsgegenstand aller Parlamentsgeschäftsordnungen. Den meisten Regelungen zufolge liegt die Beschlussfähigkeit eines Parlaments vor, wenn die Hälfte (z.B. Art. 89 Abs. 1 BremVerf) oder mehr als die Hälfte (z.B. § 45 Abs. 1 GO-BT; Art. 88 Abs. 1 RhPfVerf) seiner Mitglieder anwesend ist. Im EP ist nur ein Drittel der Mitglieder vorgeschrieben (Art. 178 Abs. 2 ff. GO-EP). Das ist in der Praxis aber zumindest im Bundestag selten der Fall, so dass er nur ausnahmsweise Beschlüsse fassen könnte. Für den Bundestag (aber auch für die Landesparlamente) gibt es ergänzend immer eine Fiktion: Das Parlament gilt als beschlussfähig, solange nicht auf Antrag festgestellt wird, dass weniger als

die Hälfte der Abgeordneten anwesend ist (z.B. § 45 Abs. 2 GO-BT; Art. 48 Abs. 2 Sächs-Verf; ähnlich Art. 178 Abs. 3 ff. GO-EP). Das gilt sogar für die Verfassungen, die gar keine Ausnahmen von den Regelungen für die Beschlussfähigkeit vorsehen.⁶¹ Die Fiktionsregelungen in den Geschäftsordnungen unternehmen daher den Versuch, sich über die Verfassungen hinwegzusetzen und scheitern damit selbstverständlich.⁶²

Je geringer die Voraussetzungen für die Beschlussfähigkeit sind, desto leichter kann das Parlament beschließen. Der 19. Bundestag hat deshalb in § 126a Abs. 1 GO-BT festgelegt, dass er abweichend von dem genannten § 45 Abs. 1 GO-BT bereits beschlussfähig ist, wenn nur mehr als ein Viertel seiner Mitglieder im Sitzungssaal anwesend ist.⁶³ Einige Landtage haben die Voraussetzungen für die Beschlussfähigkeit ebenfalls gesenkt.⁶⁴

Nun liegt die Frage nah, wie weit die Voraussetzungen für die Beschlussfähigkeit verfassungskonform abgesenkt werden können. Anders gefragt: Gibt es eine absolute Untergrenze für die Beschlussfähigkeit, oder kann zum Beispiel im Bundestag im Extremfall gar ein Gesetzentwurf in zweiter und dritter Lesung mit zwei Ja- gegen eine Nein-Stimme angenommen werden? Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, die Präsenz aller Abgeordneten im Plenum werde zwar dem Geist des Parlamentarismus und dem Prinzip der Repräsentation am ehesten gerecht. Finde aber eine intensive Fraktions- und Ausschussarbeit statt, sei eine nur begrenzte Anwesenheit bei der Schlussabstimmung im Plenum mit dem Prinzip der demokratischen Repräsentation vereinbar.⁶⁵ Es stimmt zwar, dass die Repräsentation bereits vor der Schlussabstimmung im Plenum auch in den Fraktionen und Ausschüssen stattfindet, aber selbstverständlich nicht nur dort. Rechtlich entscheidet das Plenum, wie Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG unschwer zu entnehmen ist: Bundesgesetze werden vom Bundestag beschlossen. Die Ausschüsse sprechen nur Empfehlungen aus, im Anschluss an die Beratungen in den Fraktionen. Deshalb reicht es nicht aus, wenn lediglich einige wenige Abgeordnete endgültig abstimmen.

Wie viele Abgeordnete mindestens anwesend sein müssen, damit die Beschlussfähigkeit besteht, lässt sich wegen der sehr unterschiedlichen Parlamentsgrößen nicht abstrakt bestimmen: Sie reichen von 51 im Landtag des Saarlands bis zu 736 im 20. Bundestag. Ohnehin ist es immer schwierig, aus Verfassungen konkrete Zahlen abzuleiten. Für den Bundestag ist § 45 Abs. 2 S. 1 GO-BT der richtige Ausgangspunkt. Der Geschäftsordnungsgeber hat bestimmt, dass die Beschlussfähigkeit von einer Fraktion oder fünf Prozent der Abgeordneten bezweifelt werden kann. Sind weniger als fünf Prozent der Abgeordneten anwesend, können sie nicht einmal ihre Beschlussfähigkeit bezweifeln. Naheliegend ist es damit, dass sie in einer solch

61 Art. 23 Abs. 2 BayVerf; Art. 43 Abs. 1 BerlVerf; Art. 87 Abs. 1 HessVerf; Art. 32 Abs. 3 MeckV-Verf; Art. 44 Abs. 1 NRWVerf; Art. 88 Abs. 1 RhPfVerf; Art. 74 Abs. 1 SaarlVerf; Art. 22 Abs. 3 SchlHVVerf.

62 Vgl. *Benedikt Beckermann*, Beschlussfähigkeit des Bundestages zwischen Repräsentation und Arbeitsfähigkeit, in: DÖV, 73. Jg. (2020), H. 7, S. 273 – 280, S. 279, 280; zur Rechtslage in Schleswig-Holstein ähnlich *Christoph Brüning*, a.a.O. (Fn. 4), S. 275 m.w.N.; *Peter Hübner*, a.a.O. (Fn. 17), Art. 16, Rn. 6.

63 Die Abweichung ist seit dem 25. März 2020 bis zum Ende der Wahlperiode gültig gewesen, BT-Drs. 19/18126, 19/30669; BT-Plenarprotokoll 19/236, S. 30751 (B).

64 Zum Abgeordnetenhaus von Berlin oben 1.2.(a); ausführlich zum Schleswig-Holsteinischen Landtag *Florian Becker*, Parlamentsorganisation in der Pandemie, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 40. Jg. (2021), S. 617 – 619.

65 BVerfGE 44, S. 308, 317.

dünnen Besetzung nicht beschließen können.⁶⁶ Hingegen dürfte der Bundestag beschlussfähig sein, wenn fünf Prozent der Abgeordneten anwesend sind.⁶⁷

Außer der Zahl der anwesenden Abgeordneten, die nötig ist, um die Beschlussfähigkeit herzustellen, ist noch die Zahl der Abgeordneten von Bedeutung, die sie bezweifeln kann. Je höher das Quorum ist, um die Beschlussfähigkeit zu bezweifeln, desto schwieriger ist es, die Beschlussunfähigkeit festzustellen. Die niedrigstmögliche Zahl sehen die Verfassungen von Baden-Württemberg (Art. 33 Abs. 2 S. 3) und Sachsen (Art. 48 Abs. 2) vor: Ein Abgeordneter kann beantragen, die Beschlussunfähigkeit festzustellen. Im Bundestag konnte bis 1950 die Beschlussfähigkeit von jedem Abgeordneten bezweifelt werden, zwischen 1950 und 1980 waren fünf Abgeordnete erforderlich. Seit 1980 gilt dafür das Quorum von einer Fraktion oder fünf vom Hundert der Abgeordneten.⁶⁸

3.2. Stimmrechtsübertragung

Stimmrechtsübertragung bedeutet, dass ein Abgeordneter, der an einer Abstimmung oder Wahl im Parlament nicht teilnehmen kann, sein Stimmrecht auf einen anderen Abgeordneten überträgt.⁶⁹ Dieser Abgeordnete kann daher zwei oder sogar mehr Stimmen abgeben. Das Institut stammt aus dem britischen Oberhaus.⁷⁰ Es wird „Proxy Voting“, „stellvertretende Stimmabgabe“ oder „Stimmrechtsdelegation“ genannt. Heute ist es noch Gegenstand vor allem des französischen Parlamentsrechts. Wie oben erwähnt verlangt die französische Verfassung zwar, dass das Stimmrecht der Parlamentsmitglieder höchstpersönlich ausgeübt wird. Weiter ist dort aber bestimmt, dass das verfassungsausführende Gesetz ausnahmsweise die Übertragung des Stimmrechts gestatten kann.

Gemäß deutschem Verfassungsrecht kann das Amt des Abgeordneten nur höchstpersönlich ausgeübt werden. Stellvertretung ist unzulässig.⁷¹ Die Abgeordneten sind auch nicht mehr gleich, wenn einer von ihnen zwei Stimmen abgeben darf, also ein doppeltes Stimmgewicht hat.⁷² Eine Stimmrechtsübertragung kann daher nur durch eine Verfassungsänderung eingeführt werden, die an Art. 79 Abs. 3 GG zu messen ist. Der Abgeordnetenstatus gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG wurzelt im Demokratieprinzip.⁷³ Grundsätze des Prinzips werden aber nur dann im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG „berührt“, wenn sie prinzipiell preisgegeben werden. Nicht berührt werden sie hingegen, wenn nur eine Modifikation aus sachgerechten Gründen für eine Sondersituation erfolgt.⁷⁴ Es geht hier um die Funktionsfähigkeit des Parlaments in einer pandemiebedingten Notlage. Entspricht es der Verfas-

66 Vgl. Robert Pracht / Matthias Ehmer, Die Beschlussfähigkeit des Deutschen Bundestags, in: Juristische Schulung, 59. Jg. (2019), S. 531 – 535, S. 535.

67 So Pascale Cancik, Parlamentarische Beschlussfähigkeit und Verfassungsrecht, in: Der Staat, Bd. 59 (2020), H. 1, S. 7 – 27, S. 24.

68 Datenhandbuch 1949 bis 1999, Kapitel 8.19, <https://www.bundestag.de/datenhandbuch>.

69 Ausführlich Steffen Johann Iwers, a.a.O. (Fn. 3), S. 26 ff.

70 Vgl. Marcus Schuldei, Die Pairing-Vereinbarung, a.a.O. (Fn. 43), S. 33 f., 131 ff.

71 Vgl. Dieter Wiefelspütz, Abgeordnetenmandat, in: Martin Morlok / Utz Schliesky / ders., Parlamentsrecht, Baden-Baden 2016, § 12 Rn. 6.

72 Vgl. Steffen Johann Iwers, a.a.O. (Fn. 3), S. 31.

73 BVerfGE 118, S. 277, 353.

74 Vgl. Rüdiger Sannwald, in: Bruno Schmidt-Bleibtreu / Hans Hofmann / Hans-Günter Henneke (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), Art. 79 GG, Rn. 39.

sung, Abgeordneten, die aus tatsächlichen (Krankheit) oder rechtlichen (Quarantäne) Gründen nicht persönlich abstimmen können, die Möglichkeit der Stimmabgabe gänzlich zu verweigern (wodurch sich möglicherweise die Mehrheitsverhältnisse ändern)? Oder ist es eher verfassungskonform, für solche Sonderfälle ausnahmsweise die Stimmrechtsübertragung zuzulassen? Letzteres dürfte zu bejahen sein. Es dürfte aber wohl nur zulässig sein, eine Stimme zu übertragen, die weisungsgemäß abzugeben wäre. Außerdem müsste die Stimmrechtsübertragung hinter die Fernabstimmung zurücktreten. Die Stimmabgabe durch den Abgeordneten selbst (wenn auch aus der Ferne) entspricht eher der Verfassung als die Stimmabgabe durch einen anderen Abgeordneten.

3.3. Notausschuss

Das Grundgesetz sieht nur für den Verteidigungsfall eine Institution vor, um die Funktionsfähigkeit der Legislative zu gewährleisten: den Gemeinsamen Ausschuss (Art. 53a). Deshalb erscheint es naheliegend, für Seuchen- und vergleichbare Notfälle einen Notausschuss zu schaffen. Der Vorschlag dazu von *Tilman Hoppe* und *Horst Risse* hat folgenden Kerngehalt⁷⁵: Der Bundestag bestellt einen Notausschuss, dessen Mitglieder gemäß dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt werden. Im Notfall hat der Notausschuss die Stellung des Bundestages und nimmt dessen Rechte wahr. Ein Notfall liegt u.a. vor, wenn aufgrund einer Seuchengefahr dem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder dieser nicht beschlussfähig ist. Der Notausschuss stellt mit einer qualifizierten Mehrheit fest, ob ein Notfall vorliegt.

4. Fazit: Verfassungsänderung zur Vorsorge für den Notfall

„Die gemeinsame persönliche Präsenz ist die Voraussetzung demokratischer Entscheidungen.“⁷⁶ Dieser vor der Pandemie geschriebene Satz gilt auch in der Pandemie. Das deutsche Parlamentsrecht basiert gegenwärtig darauf, dass die Abgeordneten im Parlament körperlich anwesend sind. Spätestens bei Wahlen und Abstimmungen ist diese Präsenz unverzichtbar. Sie kann nicht dadurch ersetzt werden, dass Abgeordnete sich gemeinsam einloggen, zusammenschalten oder auf andere Weise aus der Ferne beteiligen. Wer will, dass Parlamentssitzungen ganz oder zum Teil ohne körperliche Präsenz stattfinden können, muss dazu die Verfassung ändern. So geschah es in Schleswig-Holstein. Auch sehr kreative „moderne“ Interpretationen von Anwesenheit machen eine Verfassungsänderung nicht überflüssig. Die falsche Verwendung des Begriffs „virtuell“ ist stellvertretend für eine insgesamt vage Argumentation.

Solange die Parlamente uneingeschränkt funktionsfähig sind, sollten sie die rechtlichen Möglichkeiten dafür schaffen, dass ihre Funktionsfähigkeit auch in Krisenzeiten gewährleistet bleibt. Es kann doch nur hilfreich sein, in einigermaßen ruhigen Zeiten Vorsorge für den Notfall zu treffen. Wenn sich bereits konkret abzeichnet, dass die Parlamente funktionsunfähig zu werden drohen, dürfte es für eine Verfassungsänderung zu spät sein.

75 Ausführlich *Tilman Hoppe* / *Horst Risse*, a.a.O. (Fn. 3).

76 *Christoph Schönberger*, a.a.O. (Fn. 52), S. 486.