

Gutachtliche Stellungnahme
zu der Frage, wie in einer Notsituation (z. B. im Fall einer Pandemie)
die Arbeits- und Beschlussfähigkeit des Abgeordnetenhauses gesichert werden kann

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat auf Bitten des Ältestenrats den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst (WPD) gebeten, zu der Frage Stellung zu nehmen, welche Rechtsänderungen nötig wären, um auch in Notzeiten, wie z. B. bei der aktuell herrschenden Corona-Pandemie, die Arbeits- und Beschlussfähigkeit des Hauses zu sichern. Hierbei wurden Änderungen der Verfassung von Berlin (VvB) und der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (GO) in Erwägung gezogen, die nunmehr vom WPD auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit geprüft werden sollen. Außerdem soll gegebenenfalls – wenn möglich – ein Formulierungsvorschlag hierzu gemacht werden.

II. Stellungnahme

Als Lösung des Problems kommt in erster Linie eine Normänderung in Betracht, die sich an der Rechtslage orientiert, die im Deutschen Bundestag und im Landtag Brandenburg seit kurzem gilt. Dort ist mit Hilfe mehrerer Änderungen der jeweiligen Geschäftsordnung das übliche Quorum für das Erreichen der Beschlussfähigkeit stark abgesenkt worden

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes 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. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

(z. B. im Bundestag auf ein Viertel der gewählten Abgeordneten sowohl im Plenum als auch in den Ausschüssen).

Auf diese Weise wurde erreicht, dass die Parlamente auch dann noch handlungs- und beschlussfähig bleiben, wenn – pandemiebedingt – weniger als die Hälfte der Abgeordneten anwesend ist. Dies war dort relativ leicht zu bewerkstelligen, weil im Bund und in Brandenburg die Beschlussfähigkeit des Parlaments nur in der jeweiligen GO, nicht aber im Grundgesetz bzw. in der Brandenburgischen Landesverfassung geregelt ist.

Im Berliner Parlament steht einer solchen Vorgehensweise zur Zeit noch die Verfassungsvorschrift des Artikels 43 Absatz 1 VvB entgegen. Danach ist das Abgeordnetenhaus (nur) beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der gewählten Abgeordneten anwesend ist. Anwesenheit im Sinne dieser Vorschrift bedeutet die tatsächliche Anwesenheit im Plenarsaal (Korbmacher, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, 4. Auflage 2020, Art. 43 Rn. 2; Lemmer, in: Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin, 3. Auflage 2000, Art. 43 Rn.1). Bei der derzeitigen Anzahl der gewählten Mitglieder von 160 bedeutet das, dass bei einer Abstimmung mindestens 81 präsent sein müssen, um dieses Quorum zu erreichen.

In Zeiten einer Pandemie ist es unsicher, ob dies bei fortschreitender Ausbreitung der Infektionen in den Monaten nach Ausbruch der Krankheit durchgehend gewährleistet werden kann.

Es ist daher zunächst erwogen worden, der Einfachheit und Schnelligkeit halber auch in Berlin lediglich die Anforderungen an die Präsenz nach der GO zu senken und auf eine Änderung der Verfassung zu verzichten. Verwiesen wurde in diesem Zusammenhang auf die Vermutungsregel in § 73 GO, wonach die Beschlussfähigkeit als gegeben angesehen wird, solange sie nicht unmittelbar vor einer Abstimmung angezweifelt wird. Man könne diese Regel in die Verfassung quasi „hineinlesen“.

Dieser Gedanke führt jedoch – neben seinen praktischen Risiken – vor allem aus Rechtsgründen nicht weiter.

Denn es stellt sich die Frage, ob die Beschlussfähigkeit in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses überhaupt abweichend von Artikel 43 Abs. 1 VvB rechtswirksam geregelt werden kann. Nur wenn dies der Fall wäre, könnte durch eine Änderung der Geschäftsordnung erreicht werden, dass im Notfall auch eine geringere Anzahl von anwesenden Abgeordneten für die Beschlussfähigkeit ausreichen würde.

Die Antwort auf diese Frage ergibt sich aus dem Rangverhältnis von Verfassung und Geschäftsordnung. Normenkollisionen sind nämlich stets in der Weise aufzulösen, dass die jeweils ranghöhere Norm vorgeht (allg. Ansicht; statt aller Ehlers, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage 2006, § 2 Rn. 109).

Sowohl die Verfassung von Berlin als auch die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses sind Rechtsvorschriften des Landes Berlin. Die ranghöchste Rechtsvorschrift des Berliner Landesrechts ist die Verfassung (zum Vorrang der Verfassung vgl. Maurer, Staatsrecht I, 6. Auflage 2010, § 1 Rn. 36; Ehlers a. a. O., § 2 Rn. 109). Im Rang darunter stehen Gesetze, Rechtsverordnungen sowie andere Vorschriften. Zu letzteren gehört auch die Geschäftsordnung, die sich das Abgeordnetenhaus gemäß Art. 41 Abs. 1 VvB aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie selbst gibt. Die Rechtsnatur von Geschäftsordnungen der Parlamente ist umstritten. Das Bundesverfassungsgericht sieht in ihnen autonome Satzungen (BVerfGE 1, 148). Unabhängig von ihrer dogmatischen Einordnung ist aber festzustellen, dass die Verfassung von Berlin als höherrangiges Recht Geltungsvorrang vor der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses hat. In der Geschäftsordnung dürfen daher keine Regelungen getroffen werden, die verschärfend oder abmildernd von der Verfassung von Berlin abweichen. Daher wäre auch eine Geschäftsordnungsvorschrift, die die Beschlussfähigkeit anders als in Art. 43 Abs. 1 VvB regelt, unzulässig.

Da der Verfassungsgeber in Berlin die Frage der Beschlussfähigkeit – anders als im Bund und in Brandenburg – selbst geregelt hat, ist sie einer abweichenden Regelung durch die Geschäftsordnung entzogen (so ausdrücklich Driehaus, Kommentar zur VvB, aaO, Art. 43 Rn. 3).

Für die vorliegende Problematik bedeutet dies, dass z. B. eine Änderung von § 73 Abs. 1 GO, wonach eine geringere Anzahl von anwesenden Abgeordneten für die Beschlussfähigkeit ausreichen würde, ohne vorherige Änderung oder Streichung von Art. 43 Abs. 1 VvB rechtlich nicht möglich ist.

Dem Berliner Parlament sind folglich in der geltenden Verfassung hinsichtlich der Beschlussfähigkeit Grenzen gesetzt, die im Notstands- oder Katastrophenfall einem schnellen und lageangepassten Reagieren durch (temporäre) Änderungen der GO, wie sie im Bundestag und im Landtag Brandenburg vorgenommen wurden, entgegenstehen.

III. Vorschlag

Der WPD schlägt daher vor, Artikel 43 Absatz 1 aus der Verfassung von Berlin zu streichen. Die Streichung ist der geringstmögliche Eingriff in den Text der Verfassung, sie ist mithin „minimalinvasiv“ und eröffnet zugleich den größtmöglichen Spielraum für ggf. erforderliche Änderungen der GO. Dadurch würde die Berliner Verfassungslage an die des Bundes und Brandenburgs angepasst. Das Parlament würde die Möglichkeit erhalten, künftig durch GO-Änderungen, die Ausdruck seines Selbstorganisationsrechts sind, schneller und flexibler auf sich verändernde (Not-)Lagen zu reagieren.

Die Streichung ist einer etwaigen Hinzufügung von neuem Verfassungstext vorzuziehen, weil diese zu neuen verfassungsrechtlichen Problemen führen würde, insbesondere mit Blick auf die geschützten Rechte der einzelnen Abgeordneten gemäß Artikel 45 VvB und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der jeder Einschränkung dieser Rechte hohe verfassungsrechtliche Hürden entgegenstehen.

Hinzu kommt noch ein zweiter Gesichtspunkt, der für die Streichung spricht:

In der Fachliteratur wird schon seit langem die Aufhebung des Artikels 43 Absatz 1 gefordert, weil er im Zusammenspiel mit § 73 GO ein weiteres, nicht zu unterschätzendes Risiko birgt. Denn in der gegenwärtigen Rechtslage lässt sich – auch wenn die Bestimmungen der GO eingehalten werden – bei dem eindeutigen Wortlaut des Artikels 43 Absatz 1 VvB der spätere Nachweis (etwa vor Gericht) nicht ausschließen, dass bei einer Abstimmung die erforderliche Anzahl von Abgeordneten tatsächlich nicht anwesend war und deshalb z. B. ein Gesetz nicht wirksam zustande gekommen ist.

Ein solches Szenario ist angesichts der zahlreichen Videoübertragungen der Plenarsitzungen keineswegs fernliegend. Würde man nun sogar ein von der Verfassung abweichendes, niedrigeres Anwesenheitsquorum für Notfälle nur in der GO regeln, also gewissermaßen „mit Ansage“ von der Verfassung abweichen, wären spätere Anfechtungsprozesse vor Gericht vorhersehbar.

Abgesehen davon wäre es auch dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses nicht zuzumuten, ein unter den beschriebenen Umständen beschlossenes Gesetz als „den Vorschriften der Verfassung gemäß zustande gekommen“ auszufertigen.

Eine Streichung von Artikel 43 Absatz 1 VvB läge daher – unabhängig von der aktuellen Krise – auch im Interesse der Rechtssicherheit (zum Ganzen: Zivier, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Auflage 2008, S. 134 und Fn. 19).

IV. Formulierungsvorschlag des WPD

Ein Formulierungsvorschlag für einen entsprechenden interfraktionellen Antrag ist dieser gutachtlichen Stellungnahme als **Anlage** beigefügt.



Dr. Fehlau



Sassenroth



Dr. Solte

18. Wahlperiode

Dringlicher Antrag

der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU, der Fraktion die Linke, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, der Fraktion der AfD und der Fraktion der FDP über

Vierzehntes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Vierzehntes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom...

Das Abgeordnetenhaus von Berlin hat unter Beachtung der Vorschrift des Artikels 100 der Verfassung von Berlin das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Artikel 43 der Verfassung von Berlin vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), die zuletzt durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 wird aufgehoben.
2. Der bisherige Absatz 2 wird der neue Wortlaut.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

Begründung:

Die Änderung der Verfassung von Berlin soll die Funktionsfähigkeit des Abgeordnetenhauses von Berlin auch in Krisenzeiten sicherstellen und gewährleisten, dass es seine verfassungsrechtlichen Aufgaben auch dann wahrnehmen kann, wenn ein großer Teil der Abgeordneten an einer Teilnahme an der Plenarsitzung gehindert ist. Dies soll dadurch erreicht werden, dass Artikel 43 Absatz 1 der Verfassung, der bisher ein Hindernis für eine flexible und zeitnahe Anpassung der Geschäftsordnungsregeln an Not- und Pandemielagen darstellt, gestrichen wird. Diese Änderung ist „minimalinvasiv“ und vermeidet neue verfassungsrechtliche Probleme, insbesondere mit Blick auf die Individualrechte der Abgeordneten nach Artikel 45 VvB, die bei Textergänzungen entstehen würden.

Zugleich dient die Änderung der Rechtssicherheit, da bislang mögliche Unsicherheiten über das wirksame Zustandekommen von Gesetzesbeschlüssen trotz Einhaltung der Bestimmungen der Geschäftsordnung über die Beschlussfähigkeit künftig vermieden werden.

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird die Verfassung von Berlin an die Rechtslage im Bund und in Brandenburg angepasst, da weder das Grundgesetz noch die Verfassung des Landes Brandenburg eine Bestimmung über die Beschlussfähigkeit des Parlaments enthält.

Berlin, den ...

Saleh Schneider
und die übrigen Mitglieder der
Fraktion der SPD

Dregger Melzer
und die übrigen Mitglieder der
Fraktion der CDU

Bluhm Wolf Zillich
und die übrigen Mitglieder der
Fraktion Die Linke

Kapek Gebel Wesener
und die übrigen Mitglieder der
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Pazderski Hansel
und die übrigen Mitglieder der
Fraktion der AfD

Czaja Fresdorf
und die übrigen Mitglieder der
Fraktion der FDP