

Gutachtliche Stellungnahme
zu einer Reihe von Rechtsfragen im Zusammenhang
mit digitalen Abstimmungen in Plenarsitzungen

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat auf Bitten des Ältestenrats den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst (WPD) gebeten, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Wäre eine Abstimmung des Plenums des Abgeordnetenhauses über Gesetze auch per Videokonferenz zulässig?
2. Wäre die Anwendung des Modells des EU-Parlaments, das offenbar namentliche Abstimmungen per Formularnutzung und Übermittlung per Foto nach Brüssel durchgeführt hat, im Abgeordnetenhaus zulässig?
3. Sollten die oben benannten Wege auf Basis der heutigen Verfassungslage nicht zulässig sein: Könnte man die Verfassung von Berlin derart ändern, dass eine der Methoden zulässig wäre?

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.

II. Stellungnahme

Zu Frage 1:

Wäre eine Abstimmung des Plenums des Abgeordnetenhauses über Gesetze auch per Videokonferenz zulässig?

Einer Abstimmung des Plenums des Abgeordnetenhauses über Gesetze per Videokonferenz steht Artikel 43 Absatz 1 der Verfassung von Berlin (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 Plenarsaal¹. Eine von dieser Anforderung abweichende Regelung in der Geschäftsordnung ist nicht möglich².

Dem könnte entgegengehalten werden, dass der Begriff der Anwesenheit aufgrund der mittlerweile verfügbaren technischen Möglichkeiten heute auch so interpretiert werden könnte, dass hierfür eine „virtuelle Anwesenheit“ ausreicht.

Die Verfassung geht allerdings bislang eindeutig von „Sitzungen“ (vgl. Art. 49 Abs. 2 und 5 VvB) aus, bei denen die Abgeordneten körperlich anwesend sind. Das ergibt sich systematisch aus einer Reihe von Vorschriften: Das Abgeordnetenhaus wird „einberufen“ (Art. 42 Abs. 1 VvB). Es kann nach Art. 49 Abs. 1 VvB die „Anwesenheit“ der Mitglieder des Senats fordern. Das Abgeordnetenhaus „tritt zusammen“ (Art. 54 Abs. 5 VvB). Dieser Befund erstaunt nicht, da Videokonferenzen zur Zeit der Erarbeitung der Verfassung nicht denkbar waren. Auch die historische Auslegung spricht daher für diese Auffassung.

Eine „dynamische“ Interpretation des Anwesenheitsbegriffs aufgrund des Fortschritts der Technik würde sich hingegen so weit vom Leitbild eines Parlaments als Raum der öffentlichen Debatte entfernen, dass sie mit dem Wortlaut dieser Vorschriften nicht mehr vereinbar wäre. Denn die parlamentarische Diskussions-, Überzeugungs- und Entscheidungskultur setzt nach allgemeiner Vorstellung eine körperliche Präsenz voraus³.

¹ Korbmacher, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 43 Rn. 2; Lemmer, in: Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 43 Rn.1.

² Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Gutachtliche Stellungnahme zu der Frage, wie in einer Notsituation (z. B. im Fall einer Pandemie) die Arbeits- und Beschlussfähigkeit des Abgeordnetenhauses gesichert werden kann, vom 29. März 2020.

³ Schliesky, Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat, NVwZ 2019, 693, 698. Schliesky spricht hier davon, dass „viele Möglichkeiten des

Zwischenergebnis:

Eine Abstimmung im Plenum des Abgeordnetenhauses über Gesetze per Videokonferenz ist daher schon aufgrund der eindeutigen Vorschrift des Artikels 43 Abs. 1 VvB verfassungsrechtlich unzulässig.

Zu Frage 2:

Wäre die Anwendung des Modells des EU-Parlaments, das offenbar namentliche Abstimmungen per Formularnutzung und Übermittlung per Foto nach Brüssel durchgeführt hat, im Abgeordnetenhaus zulässig?

Das am 26. März 2020 vom Europäischen Parlament zum ersten Mal praktizierte Abstimmungsverfahren wurde vom Präsidium des Europäischen Parlaments unter Berufung auf die Art. 187 und 192 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments festgelegt, um zunächst bis zum 31. Juli 2020 auch ohne Anwesenheit im Parlament Beschlüsse fassen zu können. Nach Art. 187 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments kann der Präsident jederzeit entscheiden, dass die Abstimmungen „mittels elektronischer Abstimmungsanlage“ vorgenommen werden. Die technischen Anwendungsbestimmungen für die Benutzung der elektronischen Abstimmungsanlage werden gemäß Art. 192 der Geschäftsordnung vom Präsidium festgelegt. Ob das durchgeführte Verfahren den Regularien entspricht, kann bezweifelt werden, da mit der „elektronischen Abstimmungsanlage“ die Anlage im Parlamentsgebäude gemeint sein dürfte und nicht eine Abstimmung per E-Mail von zu Hause aus. Zudem steht es im Widerspruch zu Art. 6 Abs. 1 S. 1 des Direktwahlakts⁴, der bestimmt: „Die Abgeordneten geben ihre Stimmen einzeln und persönlich ab.“

Auch diese Form der Abstimmung ist in Berlin aufgrund der oben geschilderten verfassungsrechtlichen Lage nicht zulässig.

Informations- und Kommunikationstechnik-Einsatzes mit der Raum- und Zeitfunktion der repräsentativen Demokratie nicht vereinbar sind“.

⁴ Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, vom 20. September 1976 (BGBl. 1977 II S. 733/734), zuletzt geändert durch Beschluss des Rates vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002 (BGBl. 2003 II S. 810; 2004 II S. 520).

Zwischenergebnis:

Eine Abstimmung nach dem Modell des Europäischen Parlaments ist im Berliner Abgeordnetenhaus aufgrund des Artikels 43 Abs. 1 VvB unzulässig.

Zu Frage 3:

Sollten die oben benannten Wege auf Basis der heutigen Verfassungslage nicht zulässig sein: Könnte man die Verfassung von Berlin derart ändern, dass eine der Methoden zulässig wäre?

Artikel 43 Absatz 1 VvB könnte aufgehoben werden, um sowohl das in Krisenzeiten virulente Problem der drohenden Beschlussunfähigkeit zu lösen⁵, als auch, um durch Wegfall der Voraussetzung der physischen Anwesenheit die Verfassung für moderne Formen der Abstimmung (z.B. durch Videokonferenzen) zu öffnen.

Für Letzteres wären mit der Streichung von Artikel 43 Abs. 1 VvB aber nicht alle verfassungsrechtlichen Hürden beseitigt. Denn nach Artikel 42 Abs. 3 VvB sind die Verhandlungen des Abgeordnetenhauses öffentlich. Würde man eine Änderung der Verfassung von Berlin in Betracht ziehen, müsste gewährleistet sein, dass auch bei dieser Form der „Sitzung“ der Öffentlichkeitsgrundsatz gewahrt bliebe. Dazu reicht es nicht aus, der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu verschaffen, an der Sitzung – sei es persönlich oder vermittelt durch Liveübertragung und Medienberichterstattung – teilzuhaben.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind „öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion (...) wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Gerade das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen, die bei einem weniger transparenten Vorgehen sich nicht so ergäben“⁶.

Das Bundesverfassungsgericht spricht von einem „allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie“⁷. Dies bedeutet, dass der öffentliche parlamentarische Beratungs- und

⁵ Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Gutachtliche Stellungnahme zu der Frage, wie in einer Notsituation (z. B. im Fall einer Pandemie) die Arbeits- und Beschlussfähigkeit des Abgeordnetenhauses gesichert werden kann, vom 29. März 2020.

⁶ BVerfGE 70, 324, 355.

⁷ BVerfGE 130, 318, 344.

Entscheidungsprozess auch am Demokratieprinzip aus Artikel 20 Abs. 2 Grundgesetz zu messen ist⁸.

Mit der Durchführung einer Videokonferenz diesen Anforderungen an einen öffentlichen parlamentarischen Austausch zu genügen, ist nicht einfach. In der Literatur wird die physische Präsenz der Abgeordneten für unverzichtbar gehalten, weil Körpersprache und die Darbietung der eigenen politischen Meinung zum Parlamentarismus gehörten⁹.

Zudem müsste wohl (wie bei der Sitzung des Europäischen Parlaments) die Anzahl der Redner stark reduziert werden. Das in Artikel 45 Abs. 1 Satz 1 VvB garantierte Rede- und Fragerecht der Abgeordneten wäre dabei dennoch – soweit möglich – zu beachten.

Wie mit einem aus der Debatte entstehenden Bedürfnis nach Änderungsanträgen umgegangen werden könnte, ist ebenfalls unklar. Das Recht, solche Anträge zu stellen, wird aber von Artikel 45 Abs. 1 Satz 1 VvB mitumfasst. Probleme bereiten auch die Kurzinterventionen, die per Videokonferenz ebenso wenig möglich sein dürften wie die Übertragung von Zwischenrufen.

Vor allem aber dürfte eine Videokonferenz mit 100 bis 150 Teilnehmern – soweit sie technisch überhaupt möglich ist – an die Grenzen der Aufnahmefähigkeit der einzelnen Mitglieder und der Öffentlichkeit gehen. Das Bild der einzelnen Abgeordneten auf dem Konferenzbildschirm wäre dabei kaum größer als eine Briefmarke. Es ist kaum vorstellbar, wie Präsidium, Teilnehmer und Zuschauer einer solchen Konferenz am Bildschirm in einem vertretbaren Zeitraum z. B. das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten überschauen könnten.

Nach allem wird deutlich, dass eine Plenarsitzung per Videokonferenz auch bei einer entsprechenden Verfassungsänderung an die Grenzen dessen stoßen würde, was nach der Interpretation des Demokratieprinzips durch das Bundesverfassungsgericht noch als Parlament bezeichnet werden kann.

Zur Aufrechterhaltung des parlamentarischen Betriebs dürfte eine solche Sitzung im Ausnahmefall gleichwohl zulässig sein, wenn sie auf andere Weise überhaupt nicht durchgeführt werden könnte. Denn aus dem Demokratieprinzip zu folgern, dass eine Parlamentssitzung unter diesen Umständen gar nicht mehr stattfinden kann, wäre sicher ein Fehlschluss.

⁸ Pieroth, in Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 15. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 17.

⁹ Schliesky, Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat, NVwZ 2019, 693, 698.

Fraglich ist allerdings, ob im beschriebenen Notfall auch eine digitale Abstimmung des Abgeordnetenhauses stattfinden könnte und wenn ja, ob diese den verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen Gesetzesbeschluss genügen würde.

Das Bundesverfassungsgericht hat hinsichtlich des Einsatzes von Wahlcomputern bei Europa- und Bundestagswahlen festgehalten, dass es gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl aus Artikel 38 GG und gegen das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip aus Artikel 20 Abs. 1 und 2 GG verstößt, wenn der Wähler nicht zuverlässig nachvollziehen kann, ob seine Stimme unverfälscht erfasst und in die Ermittlung des Wahlergebnisses einbezogen wird¹⁰. Aufgrund der Manipulierbarkeit und Fehleranfälligkeit elektronischer Wahlgeräte müssten die wesentlichen Schritte von Wahlhandlung und Ergebnisermittlung zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnisse auch noch im Nachhinein überprüft werden können¹¹.

Ebenso müssen Abstimmungen im Parlament transparent und zuverlässig überprüfbar sein, um dem Öffentlichkeitsgrundsatz sowie dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip zu genügen.

Nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts verlangen das demokratische und das rechtsstaatliche Prinzip, „dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich“¹².

Überträgt man diesen Gedanken auf eine Parlamentsabstimmung per E-Mail nach dem Modell des Europäischen Parlaments, kann ohnehin nicht mehr von einem Beschluss *vor den Augen der Öffentlichkeit* gesprochen werden. Aber auch bei einer Videokonferenz mit 100 bis 150 Teilnehmern ist – wie oben bereits ausgeführt – ein transparentes Abstimmungsverfahren schon technisch kaum zu gewährleisten.

Hinzu kommt ein weiterer, hier wohl entscheidender Aspekt:

Je schwerwiegender die rechtliche Wirkung einer Abstimmung des Parlaments ausfällt, insbesondere wenn sie Pflichten für die Bürger begründet und dabei unter Umständen sogar in deren Grundrechte eingreift, um so höhere Anforderungen sind an die Zuverlässigkeit und Nachprüfbarkeit des Abstimmungsprozesses zu stellen. Bei

¹⁰ BVerfGE 123, 39, 70.

¹¹ BVerfGE 123, 39, 71.

¹² BVerfGE 40, 296, 327.

Beschlüssen des Abgeordnetenhauses über Gesetze sind diese Anforderungen daher besonders hoch.

Sowohl Videokonferenzen als auch der E-Mail-Verkehr sind jedoch relativ einfach zu manipulieren. Der Datenverkehr der Parlamente ist zudem besonders gefährdet, wie wiederholte und gezielte Hackerangriffe auf den Deutschen Bundestag zeigen.

Bei Abstimmungen des Plenums über Gesetzesanträge im Wege einer Videokonferenz oder per E-Mail dürfte daher nach derzeitigem Stand der Technik noch keine solche Transparenz und zuverlässige Überprüfbarkeit zu erreichen sein, wie es Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip erfordern. Ob eine Verfassungsänderung zur Ermöglichung derartiger digitaler Abstimmungen des Plenums zulässig wäre, muss daher derzeit bezweifelt werden.

Zwischenergebnis:

Gegen eine Änderung der Verfassung von Berlin, die auf die Zulässigkeit digitaler Abstimmungsmethoden gerichtet sind, bestehen bei dem derzeitigen Stand der Technik erhebliche Bedenken.

III. Gesamtergebnis

Zu Frage 1:

Eine Abstimmung des Plenums des Abgeordnetenhauses über Gesetze im Wege der Videokonferenz ist aufgrund der Vorschrift des Art. 43 Abs. 1 VvB verfassungsrechtlich nicht zulässig.

Zu Frage 2:

Eine Abstimmung nach dem Modell des Europäischen Parlaments ist im Abgeordnetenhaus von Berlin aufgrund des Art. 43 Abs. 1 VvB ebenfalls nicht zulässig.

Zu Frage 3:

Gegen eine Änderung der Verfassung von Berlin, gerichtet auf die Zulassung von digitalen Abstimmungsmethoden im Plenum des Parlaments, bestehen – jedenfalls bei dem Stand der derzeit dabei einsetzbaren Technik – erhebliche Bedenken.

Dr. Solte

Dr. Fehlau

Sassenroth