Das wahre Parlament erkennt man in der Not

von Dr. Tilman Hoppe, LL.M., und Prof. Dr. Horst Risse, Berlin*

Die Corona-Pandemie hat im März 2020 eine Regelungslücke ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt, die bislang weitgehend unbemerkt geblieben war: Das Grundgesetz sieht nur für den Verteidigungsfall einen Mechanismus vor, der die Legislative handlungsfähig hält, den Gemeinsamen Ausschuss (Art. 53a GG). Für den Inneren Notstand, Seuchenfall und ähnliche Notfälle fehlt – auf Bundesebene – ein solches »Notparlament«.

I. Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der gesetzgebenden Körperschaften

Es ist ein Gemeinplatz, dass in der Notsituation die Stunde der Exekutive schlägt. Im demokratischen Rechtsstaat darf das aber nicht bedeuten, dass die Exekutive regellos und ohne parlamentarische Kontrolle agieren kann. Gegebenenfalls notwendige Grundrechteinschränkungen oder die Mobilisierung umfangreicher Haushaltmittel sind ohne Entscheidungen der gesetzgebenden Körperschaften verfassungsrechtlich nicht zulässig. Die Wahrung der Handlungsfähigkeit von Bundestag und Bundesrat unter möglichst allen Umständen ist deshalb ein Gebot der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Sicherung des föderalen Staatsaufbaus. Wirklich handlungsfähig sind Bundestag und Bundesrat aber nur, wenn sie beschlussfähig sind und ihre tatsächliche Zusammensetzung das Wahlergebnis möglichst auch widerspiegelt. Nur ein beschlussfähiger Bundestag kann die Exekutive kontrollieren oder nötigenfalls die Regierung stürzen.

II. Beschlussunfähigkeit des Bundesrates

Der Fall der Beschlussunfähigkeit des Bundesrates ist auch im Notfall eher unwahrscheinlich. Jedes Land ist im Bundesrat handlungsfähig, wenn auch nur ein Regierungsmitglied an der Abstimmung teilnimmt und die dem Land zustehenden Stimmen gemeinsam abgibt (vgl. Art. 51–52 GG). Für die Beschlussfassung ist es sogar ausreichend, wenn nur je ein Regierungsmitglied aus etwa 7–10 Bundesländern im Bundesrat anwesend ist. Dies sind weniger Mitglieder als von Bundesratsseite für den Gemeinsamen Ausschuss vorgesehen (16 Mitglieder gem. § 1 GO-GemA).

III. Beschlussunfähigkeit des Bundestages

Demgegenüber kann die Beschlussfähigkeit des Bundestages mit seinen mindestens 598 gleichberechtigten Mitgliedern im Notfall schnell zerrinnen. Anders als Bundesratsvertreter müssen alle Abgeordneten ihre Stimme selbst abgeben. Zwar sind interfraktionelle Vereinbarungen denkbar, um mit einigen wenigen anwesenden Abgeordneten den Fraktionsproporz im Plenum abzubilden. Solche Absprachen können Abgeordnete aber nicht binden: Das freie Mandat garantiert jedem Abgeordneten, an einer Abstimmung teilzunehmen. So können hinzukommende Abgeordnete einen interfraktionell vereinbarten Proporz der bereits anwesenden Abgeordneten verzerren. Im Übrigen kann die dann zufällig anwesende Mehrheit die GO-BT durch Mehrheitsbeschluss jederzeit ändern. Vor allem aber können interfraktionelle Vereinbarungen verfassungsrechtlich vorgegebene Quoren nicht unterlaufen.[1] Gleiches gilt für die Absenkung des für die Beschlussfähigkeit nötigen Quorums in der GO-BT.[2]

Auch in einem Notfall können Beschlüsse erforderlich sein, die nach dem Grundgesetz eine Beteiligung der Mehrheit[3] oder gar von zwei Dritteln[4] der gesetzlichen Mitglieder des Bundestages erfordern. Nicht erst seit der Corona-Pandemie bedarf es wenig Fantasie sich vorzustellen, dass die Mehrheit oder auch nur ein Drittel der Mitglieder des Bundestages verhindert ist, an einer Sitzung teilzunehmen.[5] Auch wäre es naiv anzunehmen, dass der anwesende Bruchteil der Abgeordneten für alle nötigen Anträge übereinstimmend mit Ja stimmt. So verfehlte die Regierungskoalition am 25.03.2020 mit ihren Stimmen die nach dem Grundgesetz für die Aussetzung der Schuldenbremse[6] erforderliche Kanzlermehrheit um mehr als 10 %.[7] Demgegenüber wäre ein rein virtuelles Parlament mit dem Demokratieprinzip kaum vereinbar.[8] Eine Hybrid-Lösung aus Präsenzplenum und einzeln elektronisch zugeschalteten Fernteilnehmern hingegen erscheint denkbar und wird unter den Fraktionen auch diskutiert. Aber auch solche Konstruktionen schützen die Beschlussfähigkeit nicht in allen Fällen. Sie setzen eine bundesweit funktionierende Kommunikations- und Stromversorgung voraus.

* Tilman Hoppe ist Fachbereichsleiter bei den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages; Horst Risse war Direktor beim Deutschen Bundestag und ist Honorarprofessor der Humboldt-Universität zu Berlin. Der Beitrag gibt allein die persönliche Auffassung der Autoren wieder.

1 Problem übergangen von C. Möllers, Verfassungsblog v. 20.03.2020, Über den Schutz der Parlamente vor sich selbst in der Krise, https://bit.ly/2zLBQ83: »Plenarbeschlüsse können, wenn die Beschlussfähigkeit nicht gerügt wird, auch in kleiner Besetzung gefasst werden.«

2 Vgl. die vorübergehende Regelung in § 126a Abs. 1 GO-BT.

3 Art. 121 GG: »Mehrheit der Mitglieder des Bundestages […] im Sinne dieses Grundgesetzes ist die Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl«; z.B. erforderlich bei Zurückweisung eines Einspruchs des Bundesrates (Art. 77 Abs. 4 GG), Errichtung von bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden durch Bundesgesetz (Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG); weitere Übersicht bei H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 90. Erg.Lfg. Februar 2020, Art. 121 Rdnr. 11 ff.

4 Z.B. erforderlich für Ausschluss der Öffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 Satz 2 GG; Zurückweisung eines mit Zweidrittelmehrheit beschlossenen Einspruchs des Bundesrates (Art. 77 Abs. 4 Satz 2 GG); weitere Übersicht bei H. Klein (Fußn. 3) Art. 42 Rdnr. 91 ff.

5 Berliner Zeitung v. 20.03.2020, S. 11, Problemfall positiv, Schon ein einzelner Coronafall kann in Regierung und Parlament eine Kettenreaktion auslösen: »Plötzlich stand die Frage im Raum: Was ist wenn…?«.

6 BT-Drucks. 19/18108, Nr. 1: »Aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie, die nahezu alle Bereiche der Gesellschaft erfasst und die staatlichen Maßnahmen in erheblichem Umfang erfordert, besteht eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes«.

7 FAZ v. 29.03.2020, Gesetzgebung im Schnellverfahren, https://bit.ly/3dpRaWz: 312 statt der erforderlichen 355 Ja-Stimmen; mit den Abgeordneten der Opposition erreichte der Antrag aber 469 Ja-Stimmen, BT-PlenProt 19/154, 19163.

8 Hierzu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3-3000-084/20, Virtuelles Parlament, https://bit.ly/2YlxIpw; ähnlich Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Digitale Abstimmungen in Plenarsitzungen, 22.04.2020, S. 2, https://bit.ly/2BSKHG0; a.A. C. Lenz/H. Schulte, NVwZ 2020, 744.

IV. Folgen der Beschlussunfähigkeit

Die Risiken sind damit beschrieben. Ist der Bundestag im Notfall beschlussunfähig, gibt es denklogisch nur zwei Möglichkeiten: Entweder für den Bundestag handelt ein aus ihm heraus gebildeter Notausschuss, oder es gibt überhaupt keine parlamentarische Instanz mehr. Die letztere Option ist evident verfassungswidrig (Art. 79 Abs. 3 GG). Eine parlamentarische Opposition gäbe es nicht mehr. Ganz anders wäre dies bei einem Notausschuss, der als verkleinertes Parlament den Bundestag spiegelbildlich abbilden würde.[9] Umso mehr erstaunt, mit welcher Vehemenz[10] einzelne Stimmen einen wie auch immer gearteten Notausschuss ablehnen, zugleich aber keine Alternative vorschlagen.[11] Damit nehmen sie sehenden Auges in Kauf, dass die Demokratie in Deutschland im Notfall am Ende ganz ohne handlungsfähiges Parlament dasteht. Nicht ein Notausschuss als ultima ratio suspendiert die Demokratie,[12] sondern sein Fehlen, wenn es auf ihn kurzfristig ankommt.[13]

Auch in der Politik waren die Reaktionen auf die Idee eines Notausschusses ablehnend oder mindestens sehr verhalten, wohl vor allem, weil eine Verfassungsänderung zum aktuellen Zeitpunkt untunlich erschien.[14] Nur mit einer solchen lässt sich ein Notausschuss aber einrichten.

V. Vorschlag einer Grundgesetzänderung

Da die Beschlussfähigkeit des Bundesrates – wie gesehen – auch im Notfall praktisch wenig problematisch ist, ist lediglich für den Bundestag eine besondere Regelung vorzusehen. Hierfür lassen sich im Grundgesetz bereits bestehende Vorschriften zum Verteidigungsfall weitgehend wörtlich übernehmen,[15] z.B. in einen neuen Art. 53b (Abs. 1 bis 8 jeweils mit Begründung):[16]

»(1) Der Bundestag bestellt einen Notausschuss. Die Mitglieder werden vom Bundestag entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt; sie dürfen nicht der Bundesregierung angehören. Der Bundestag beschließt die Geschäftsordnung des Notausschusses.«

Begründung: Art. 53b Abs. 1 GG n.F. übernimmt die entsprechende Regelung aus Art. 53a Abs. 1 GG. Die Vorschrift sichert ab, dass der Notausschuss die Stärkeverhältnisse der im Bundestag vertretenen Fraktionen spiegelt. Zur demokratischen Legitimation des Notausschusses ist wie beim Gemeinsamen Ausschuss erforderlich, dass der Bundestag die Mitglieder wählt. Die Größe des Notausschusses beschließt der Bundestag mit der Geschäftsordnung. Dabei erscheint es zweckmäßig, dass der Bundestag die gleiche Anzahl (32) und dieselben Abgeordneten für den Notausschuss bestimmt, die er auch für den Gemeinsamen Ausschuss bestimmt hat. Für diesen fest bestimmten Personenkreis (und deren ggf. mehrfache Stellvertreter)[17] lassen sich organisatorische Vorkehrungen treffen,[18] um bei einem sich abzeichnenden Notfall die Beschlussfähigkeit des Notausschusses zu sichern. Die Anzahl von 32 wäre auch vereinbar mit dem vereinzelt geforderten Minimum von 5 % an Abgeordneten für die Beschlussfähigkeit des Bundestages.[19] Bezogen auf die gesetzliche Zahl von 598 (§ 1 Satz 1 BWahlG) ist mit bereits 30 Abgeordneten dieses Minimum erreicht.

»(2) Im Notfall hat der Notausschuss die Stellung des Bundestages und nimmt dessen Rechte wahr. Durch ein Gesetz des Notausschusses darf das Grundgesetz weder geändert noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung gesetzt werden. Zum Erlass von Gesetzen nach Artikel 23 Abs. 1 Satz 2, Artikel 24 Abs. 1 oder Artikel 29 ist der Notausschuss nicht befugt. Artikel 115h, insoweit er sich nicht auf die Volksvertretungen der Länder bezieht, und Artikel 115g gelten für den Notfall entsprechend.«

9 Vgl. G. Krings, ZRP 2020, 97.

10 Vgl. F. Meinel/C. Möllers, Das Recht des Ausnahmezustands ohne Krieg, FAZ v. 20.03.2020, S. 9: »Mit ihr würden die verfassungsändernden Organe sich selbst ein Misstrauensvotum aussprechen, das sie nicht verdienen, das aber ihre Gegner beim Wort nehmen könnten«; taz v. 28.03.2020, S. 42, Nicht schön, aber unumgänglich: »Mancher hatte schon den Vergleich zum Ermächtigungsgesetz von 1933 im Kopf […]«; demgegenüber erheblich differenzierter C. Schönberger/S. Schönberger, Regiert bald ein Notausschuss?, FAZ v. 26.03.2020, S. 9, die nur zum konkreten Zeitpunkt der Corona-Pandemie (wohl noch) keinen Handlungsbedarf sehen; siehe aber auch deren eher Verschwörungstheorien Vorschub leistende, unzutreffende Behauptung, das Notparlament habe dem offiziellen Vorschlag nach »im Geheimen tagen« sollen. Abgesehen davon wären auch nicht-publikumsöffentliche Sitzungen »berichtsöffentlich« (vgl. H. Klein (Fußn. 3) Art. 42 Rdnr. 38).

11 C. Möllers, Verfassungsblog v. 20.03.2020, Über den Schutz der Parlamente vor sich selbst in der Krise, https://bit.ly/2zLBQ83: »In Zeiten starker Exekutiven haben die Parlamente in Bund und Ländern die Pflicht, ihre Handlungsfähigkeit sicherzustellen, ohne sich dabei [durch einen Notausschuss] selbst in Frage zu stellen«; widersprüchlich hierzu: »Erst, wo es an dieser [Kooperationsbereitschaft aller Fraktionen] fehlt, wäre darüber nachzudenken, ob Möglichkeiten einer proportionalen Verkleinerung des Plenums auch verfassungsrechtlich vorgesehen werden können« – nichts anderes aber ist ein Notausschuss: ein proportional verkleinertes Plenum. Siehe aber J. Kersten/S. Rixen, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 2020, S. 103: »Weder ein interfraktionell informelles noch ein verfassungsrechtlich geregeltes Notparlament ist in der Corona-Krise erforderlich« (unter Verweis auf »einfachste elektronische Kommunikationstechniken«).

12 In diese Richtung aber wohl F. Meinel/C. Möllers (Fußn. 10): »künstliche Suspendierung der parlamentarischen Demokratie«; s.a. Mehr Demokratie e.V., Pressemitteilung v. 23.04.2020, Corona, Das Virus und die Demokratie: »Es braucht kein Not-Parlament«, https://bit.ly/2SnY5r8.

13 Vgl. M. Thiel, zitiert in FAS v. 05.04.2020, S. 1, Höhepunkt kommt erst noch: »Auch wäre zu erwägen, die Rechte des Gemeinsamen Ausschusses im Wege einer Verfassungsänderung über den Verteidigungsfall hinaus punktuell und mit Augenmaß zu erweitern für die Situation, dass die Verfassungsorgane tatsächlich einmal nicht mehr arbeitsfähig sind.«

14 Siehe nur SZ v. 25.03.2020, Jetzt bloß keine hektische Verfassungsänderung, https://bit.ly/2XRo0ux: Fraktionen sind »nicht auf den Vorschlag eingegangen […], wegen der Corona-Krise das Grundgesetz zu ändern, um ein kleines Notparlament einrichten zu können«.

15 So auch Art. 62 BWLVerf (K. Braun, BWLVerf, 1984, Art. 62 Rdnr. 27: »in gewissem Umfang in Anlehnung an den Gemeinsamen Ausschuss des Grundgesetzes […] entwickelt«); Art. 115 SächsLVerf wiederum ist »in sehr enger Anlehnung an die […] BWVerf entstanden«, B. Kunzmann, in: Baumann-Hasske/Kunzmann, SächsLVerf, 3. Aufl. 2011, Art. 113 Rdnr. 1.

16 Eine Aufteilung in einen organ- und staatsorganisationsbezogenen Abschnitt wie beim Gemeinsamen Ausschuss (IVa. Gemeinsamer Ausschuss, Xa. Verteidigungsfall) entfällt bei dem fast ausschließlich organbezogenen Art. 53b GG n.F.

17 § 19b Abs. 1 Satz 2 GO-LT BW: dreifache Zahl an Stellvertretern; § 28 Abs. 1 Satz 3 GO-SächsLT: zweifache Zahl; siehe aber § 1 Abs. 2 GO-GemA: einfache Zahl. Die Wahl einer größeren Anzahl von stellvertretenden Mitgliedern wäre zweckmäßig, um die Besetzung des Notausschusses z.B. bei umfangreicheren Quarantänefällen sicherzustellen.

18 Siehe § 6 GO-GemA; hierzu schon R. Augstein, Notstand durch Gesetz? Spiegel v. 06.11.1967, https://bit.ly/2KQdLza: »Jeder Angehörige dieses Gemeinsamen Ausschusses muss ständig wie ein Knopf drück-General in Bonn erreichbar sein; will er verreisen, will er ins Kino oder sich betrinken, so muss er seinem ständigen Stellvertreter die Last ständiger Bereitschaft aufbürden.«

19 Vgl. als eine der wenigen Stimmen zu dieser Frage R. Pracht/M. Ehmer, JuS 2019, 531; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 10.05.1977 – 2 BvR 705/75, BVerfGE 44, 308 (321): Der Bundestag hat »nicht dadurch gegen das Prinzip der repräsentativen Demokratie […] verstoßen, dass er den Gesetzesbeschluss gefasst hat, obwohl […] nur 36 oder 37 Abgeordnete im Sitzungssaal zugegen gewesen sind.«

Begründung: Art. 53b Abs. 2 GG n.F. entspricht den bestehenden Vorschriften zu Stellung und Rechten des Gemeinsamen Ausschusses in Art. 115e GG und im Wesentlichen denen zum Notparlament in Baden-Württemberg (Art. 62 Abs. 2 BWLVerf) und Sachsen (Art. 113 Abs. 2 SächsLVerf). Es ist möglich, dass sich trotz einer Pandemie Wahlen durchführen lassen. Der Zusammentritt (als neuer Bundestag, Art. 39 GG)[20] ist aber nicht möglich, solange er beschlussunfähig ist. Auch im Übrigen treffen die Art. 115h und Art. 115g GG für den Notfall sachgerechte Regelungen. Insbesondere ist eine Bundesversammlung zur Wahl des Bundespräsidenten nicht möglich, wenn auch der Bundestag nicht beschlussfähig ist (Art. 54 Abs. 3 GG). Anders als in den Landesverfassungen[21] sollte aber wie nach Art. 115h Abs. 2 GG (bzw. Art. 53b Abs. 2 GG n.F.) ein konstruktives Misstrauensvotum möglich sein. Die Stellung des Notausschusses als Bundestag schließt die Öffentlichkeit der Sitzungen nach Art. 42 Abs. 1 GG ein.[22]

»(3) Ein Notfall liegt vor, wenn aufgrund einer Seuchengefahr, eines Unglücks- oder Katastrophenfalls oder einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes dem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder dieser nicht beschlussfähig ist.«

Begründung: Art. 53b Abs. 3 GG n.F. definiert den Notfall in Übernahme der im Grundgesetz bereits vorgesehenen Begriffe »Seuchengefahr« (Art. 11 Abs. 2 GG), »Unglücks- oder Kata-strophenfall« (Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG) und der »Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes« (Art. 91 Abs. 1 GG). Damit deckt Art. 53b Abs. 3 GG n.F. über den Verteidigungsfall hinaus alle im Grundgesetz bereits definierten Notstandsfälle ab. Dies entspricht auch den Tatbeständen für die Notparlamente in Baden-Württemberg und Sachsen.[23] Die Definition der Handlungsunfähigkeit des Bundestages in Art. 53b Abs. 3 GG n.F. deckt sich mit den bestehenden Definitionen in Art. 115a Abs. 2 und Art. 115e Abs. 1 GG. Anders als bei diesen beiden Artikeln fallen bei Art. 53b GG n.F. Notstand und Beschlussunfähigkeit nicht auseinander, sondern sind beide Teil des Tatbestandes »Notfall«. Nach der vorübergehenden Regelung des § 126a Abs. 1 GO-BT wäre der Bundestag während der Corona-Pandemie vorbehaltlich höherer (grund-)gesetzlicher Quoren nur dann beschlussunfähig, wenn »ein Viertel der Mitglieder [oder weniger] im Sitzungssaal anwesend« sind.[24] Der Notausschuss könnte so ggf. auch nur vorübergehend tätig werden. Wäre z.B. während einer Sitzung ein Beschluss mit Kanzlermehrheit erforderlich, aber nur ein Drittel der Abgeordneten anwesend, könnten die anwesenden Mitglieder des Notausschusses im gleichen Sitzungssaal den Notfall erklären und den nötigen Beschluss mit qualifizierter Mehrheit fassen. Sodann könnte der Bundestag – mangels weiterer mit qualifizierter Mehrheit zu fassender Beschlüsse – den Notfall für beendet erklären.

»(4) Die Feststellung über den Notfall trifft der Notausschuss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder.«

Begründung: Art. 53b Abs. 4 GG n.F. entspricht den Vorschriften zum Verteidigungsfall in Art. 115a Abs. 2 GG und Art. 115e Abs. 1 GG. Gegenüber der Feststellung durch den Parlamentspräsidenten (Art. 62 Abs. 1 BWLVerf und Art. 113 Abs. 1 SächsLVerf) erscheint dies die demokratisch besser legitimierte Variante.[25] Da der Bundestag im Notfall handlungsunfähig ist, muss der Notausschuss die Entscheidung treffen. Dies sieht das Grundgesetz so bereits für den Gemeinsamen Ausschuss im Verteidigungsfall vor (Art. 115e Abs. 1 GG). Vorschläge, wonach der Bundestag den Notausschuss ermächtigt, sind schlicht unlogisch: Ein beschluss*fähiger* Bundestag kann nicht feststellen, beschluss*unfähig* zu sein.[26] Wie auch beim Gemeinsamen Ausschuss hat der Bundestag das jederzeitige Recht, die Zuständigkeit des Notausschusses zu beenden (Art. 53b Abs. 8 GG n.F.).

»(5) Die Feststellung wird vom Bundespräsidenten gemäß Artikel 82 im Bundesgesetzblatt verkündet. Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so erfolgt die Verkündung in anderer Weise; sie ist im Bundesgesetzblatt nachzuholen, sobald die Umstände es zulassen.«

Begründung: Art. 53b Abs. 5 GG n.F. entspricht der Vorschrift zum Verteidigungsfall in Art. 115a Abs. 3 GG. Der Beschluss des Notausschusses ist wie bei Art. 115a Abs. 3 GG »konstitutiv und unmittelbar rechtsgestaltend«.[27] Die Verkündung ist damit nur deklaratorisch. Der Notausschuss kann unmittelbar nach der Feststellung handeln.

»(6) Liegt ein Notfall vor und ist der Notausschuss außerstande, sofort die Feststellung nach Absatz 4 zu treffen, so gilt diese Feststellung als getroffen und als zu dem Zeitpunkt verkündet, in dem der Notfall begonnen hat. Der Bundespräsident gibt diesen Zeitpunkt bekannt, sobald die Umstände es zulassen.«

20 Zu den Folgen: S. Hölscheidt, in: Bonner Kommentar, GG, 204. Akt. Juni 2020, Art. 39 Rdnr. 40 ff.; zu verschiedenen Fallkonstellationen verschobener Wahlen s.a. K. Braun (Fußn. 15) Art. 62 Rdnr. 37.

21 Art. 62 Abs. 1 Satz 3 BWLVerf; Art. 113 Abs. 1 Satz 3 SächsLVerf.

22 Aus historischen Gründen ist aber Publikumsöffentlichkeit beim Gemeinsamen Ausschuss nicht zwingend erforderlich, wo »Art. 53a insoweit als Spezialvorschrift zu den Art. 42 Abs. 1 und 53 Abs. 3 Satz 3 GG zu verstehen ist«, H. Klein/R. Herzog, in: Maunz/Dürig (Fußn. 3) Art. 53a Rdnr. 50; § 10 GO-GemA, § 69 Abs. 2 Satz 1 GO-BT: »Der Ausschuss kann beschließen, für einen bestimmten Verhandlungsgegenstand oder Teile desselben die Öffentlichkeit zuzulassen«; s.a. § 19b Abs. 4 Satz 3 GO-LT BW: »Der Ausschuss verhandelt öffentlich, wenn dies mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten beschlossen wird«; ebenso § 28 Abs. 5 Satz 3 GO-SächsLT.

23 Siehe Art. 62 BWLVerf und Art. 113 SächsLVerf, allerdings jeweils ohne spezifischen Verweis auf eine »Seuchengefahr«, die jedoch unter das Tatbestandsmerkmal »Notstand« fällt, Braun (Fußn. 15) Art. 62 Rdnr. 27; Kunzmann (Fußn. 15) Art. 113 Rdnr. 10.

24 Vgl. W. Heun, in: Dreier GG, 3. Aufl. 2018, Art. 115a Rdnr. 13, Art. 115e Rdnr. 5 (§ 45 GOBT als grds. Maßstab).

25 Nicht überzeugend hierzu Braun (Fußn. 15) Art. 62 Rdnr. 17: kein Recht des Notparlamentes »zur Selbstinvestur«, daher keine »Gefahr des Missbrauchs« und der »Machtusurpation« (Rdnr. 38); Braun räumt ein, dass der Parlamentspräsident regelmäßig »den Vorsitz im Notparlament innehat«; Braun wohl grds. zustimmend Kunzmann (Fußn. 15) Art. 113 Rdnr. 17; zu Recht weist Heun ((Fußn. 24), Art. 115e Rdnr. 4 Fußn. 13) darauf hin, dass angesichts »der Möglichkeit des Bundestages, jederzeit die Kompetenzen wieder an sich zu ziehen, und der Herkunft der Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses aus Bundestag und Bundesrat […] diese Gefahr eines staatsstreichähnlichen Missbrauchs eher gering« erscheint (was auch für den Notausschuss gilt).

26 Vgl. für Berlin: Tagesspiegel v. 03.04.2020, S. 8, SPD drängt auf Notparlament: Die außergewöhnliche Notfallsituation »müsste von vier Fünfteln der gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses unterstützt werden«; einzige Ausnahme ist der oben unter Art. 53 Abs. 3 GG n.F. beschriebene Fall von Beschlüssen in einer Sitzung mit unterschiedlichen Quoren.

27 R. Herzog, in: Maunz/Dürig (Fußn. 3) Art. 115l Rdnr. 23.

Begründung: Art. 53b Abs. 6 GG n.F. entspricht der Vorschrift zum Verteidigungsfall in Art. 115a Abs. 4 GG. Beim Verteidigungsfall hat die Vorschrift vor allem für die exekutiven Rechtsfolgen Bedeutung (z.B. Übergang der Befehlsgewalt). Für den rein parlamentsbezogenen Notfall ist der Mehrwert dieser Regelung auf den ersten Blick nicht ersichtlich. Gleichwohl kann es im Ausnahmefall erforderlich sein, dass der Bundespräsident die Rechtsfolgen des Art. 115g GG auslösen kann. So kann es sein, dass der Notausschuss z.B. im Seuchenfall noch keine Möglichkeit hatte, den Notfall festzustellen, während zugleich die Wahlperiode oder die Amtszeit eines Bundesverfassungsrichters abzulaufen drohen.

»(7) Der Bundestag kann jederzeit beschließen, durch den Notausschuss beschlossene Gesetze aufzuheben. Sonstige zur Abwehr der Gefahr getroffene Maßnahmen des Notausschusses sind aufzuheben, wenn der Bundestag es beschließt.«

»(8) Der Bundestag hat den Notfall unverzüglich für beendet zu erklären, wenn die Voraussetzungen für seine Feststellung nicht mehr gegeben sind.«

Begründung: Art. 53b Abs. 7 und 8 GG n.F. entsprechen Art. 115l Abs. 1 und 2 GG. Abs. 7 und 8 sichern den für das Demokratieprinzip essentiellen Vorrang des Bundestages. Anders als Abs. 7 Satz 1 und als Art. 113 Abs. 5 SächsLVerfSN sieht Art. 62 BWLVerf keine Kassation von Gesetzen durch einfachen Beschluss vor. Damit ist in Baden-Württemberg zur Aufhebung ein »neues Gesetzgebungsverfahren«[28] notwendig. Wie auch bei obigem Abs. 5 ist die Verkündung durch den Bundespräsidenten beim Notausschuss nur deklaratorisch. Damit kann der Bundestag unmittelbar nach Beendigung des Notfalls ggf. in der – physisch – gleichen Sitzung mit einfacher Mehrheit weitere Beschlüsse fassen. Art. 115l Abs. 2 Satz 1 GG spielt nur für den Tatbestand des Verteidigungsfalls eine Rolle, der von der Beschlussfähigkeit des Bundestages unabhängig ist. Bei Art. 53b GG n.F. ist die Beschlussunfähigkeit hingegen Teil des Tatbestands »Notfall«. Daher übernimmt Art. 53b Abs. 8 GG n.F. nur S. 2 des Art. 115l Abs. 2 GG. Damit verpflichtet Abs. 8 Bundestag und Abgeordnete, die Beschlussfähigkeit baldmöglichst wiederherzustellen.

VI. Schlussfolgerung

Als oberstes Verfassungsorgan ist der Bundestag dafür verantwortlich, seine eigene Funktionsfähigkeit sicherzustellen.[29] Dieses Gebot gilt nicht nur für den Alltags-, sondern auch für den Notfall. Abwarten und hoffen, es werde auch in der nächsten Krise schon gut gehen, wäre verfassungsrechtlich unverantwortlich. Zeichnet sich ein Notfall ab, wird es für eine Grundgesetzänderung wohl zu spät sein.[30]

28 Braun (Fußn. 15) Art. 62 Rdnr. 21.

29 Vgl. BVerfG, Urt. v. 17.07.1984 – 2 BvE 11/83, BVerfGE 67, 100 (136) = DVBl 1984, 827: Das Staatswohl ist »Bundestag und der Bundesregierung gemeinsam anvertraut«.

30 Vgl. Spiegel v. 16.03.2020, Bundestag erwägt Grundgesetzänderung, https://bit.ly/2VQ7auP.

Ein Grundrecht auf Klimaschutz? Möglichkeiten und Grenzen grundrechtlicher Klimaklagen in Deutschland

von Wiss. Mit. Andreas Buser, Berlin*

Die Abhandlung untersucht, inwiefern Grundrechte einen wirksamen Kontrollmaßstab der Klimaschutzbemühungen von Exe- und Legislative darstellen. Dabei wird auf das erste ›Klimaurteil‹ des VG Berlin, sowie auf aktuelle Klimaverfassungsbeschwerden Bezug genommen. Der Aufsatz zeigt auf, dass deutsche Klimaschutzbemühungen sich auch an einem Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum messen lassen müssen. Die Betroffenheit dieses Grundrechts führt zur Anwendbarkeit einer Vertretbarkeits- und nicht einer bloßen Evidenzkontrolle. Zentrales Schutzziel ist die Einhaltung eines Sicherheitsabstands zu den sog. Kipppunkten. Deutschland ist dabei primär für die eigenen Treibhausgasemissionen verantwortlich und wird auch nicht durch das ›global common action‹ Problem von der Schutzpflicht befreit. Hinsichtlich der Treibhausgasemissionen anderer Staaten trifft Deutschland aber nur eine Einwirkungspflicht. Die Kontrolldichte ist bei der Schutzpflichterfüllung im außenpolitischen Bereich sehr begrenzt. Erst wenn sich die Bemühungen der Staatengemeinschaft zum Klimaschutz – trotz diplomatischer Bemühungen Deutschlands – als gänzlich unzureichend herausstellen, müsste der deutsche Staat seine Bemühungen auf Klimaanpassungsmaßnahmen verlagern.

A. Einleitung

Die Bundesregierung hat mittlerweile bestätigt, dass das ursprüngliche Ziel einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 % bis Ende 2020 gegenüber 1990 nicht erreicht (nur ca. 32 %) und auch nicht mehr angestrebt wird.[1] Mit dem neuen Bundes-Klimaschutzgesetz wird nun das Ziel einer schrittweisen Verminderung von mindestens 55 % bis zum Zieljahr 2030 verfolgt.[2]

Die Verfehlung von Klimazielen und die Frage, ob die neuen Ziele und Maßnahmen ausreichend sind, beschäftigt seit kurzem auch deutsche Gerichte. So hat das Verwaltungsgericht

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für öffentliches Recht und Völkerrecht von Frau Prof. Dr. Heike Krieger an der Freien Universität Berlin und Rechtsreferendar am Kammergericht Berlin. Der Aufsatz beruht auf dem Rigorosumsvortrag zur Erlangung der Doktorwürde des Autors, der am 14.02.2020 an der Freien Universität Berlin gehalten wurde.

1 Siehe etwa: BMU, Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, S. 7, https://www.bundesregierung.de (Stand aller Abfragen ist der 14.03.2020).

2 Bundes-Klimaschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 17.12.2019 (BGBl. I S. 2513 ff.).