

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Einschränkung von Abgeordnetenrechten

am Beispiel des Nutzungsverbots für Notebooks im Plenum des Deutschen Bundestags

Tobias Schwan*

A. Einleitung

Mitte Juni 2010 verwendete ein Parlamentarier einen Tablet-PC¹ als Hilfsmittel für seine Rede im Bundestag. Nach diesem gezielten Regelbruch², wurde in der Presse über Pro und Contra einer Verwendung elektronischer Medien im Bundestag diskutiert.³ Am 7. Oktober 2010 empfahl nun der für die Geschäftsordnung zuständige Ausschuss des Bundestags die Zulassung von Tablet-PCs. Notebooks sollen hiervon allerdings weiterhin ausgenommen bleiben.⁴

Aus diesem Anlass beleuchtet dieser Beitrag die Anforderungen, die an eine Einschränkung von Abgeordnetenrechten innerhalb des Bundestags zu stellen sind. Hierauf aufbauend wird die Frage diskutiert, ob ein Verbot solcher Medien im Plenum überhaupt zulässig ist.

I. Die Rechte des Abgeordneten

Das Grundgesetz stattet den Abgeordneten in Art. 38 I S. 2 GG mit umfangreichen Rechten aus.

Gemein ist diesen die Intention, dem Abgeordneten die umfassende Wahrnehmung seines Mandats innerhalb des Deutschen Bundestags zu ermöglichen.⁵ Hierzu gehören so grundlegende Rechte wie die Sit-

zungs- und Abstimmungsteilnahme genauso wie das Rede-, Antrags- und Initiativrecht.⁶

Diese Rechte stehen dem Abgeordneten nicht als solchem, sondern als Teil des Bundestags zu.⁷ Denn die vom Volk delegierte Staatsgewalt wird durch das Parlament als Ganzes ausgeübt, nicht durch den einzelnen Parlamentarier.⁸ Dieser wiederum hat Anspruch darauf hieran in gleichberechtigter Weise mitzuwirken.⁹

II. Die Rechtsetzungsautonomie des Bundestags und ihre Grenzen

Die nähere Ausgestaltung der Beziehungen der einzelnen Abgeordneten zueinander, gegenüber den Fraktionen und dem Bundestag als Ganzem, weist das Grundgesetz in Art. 40 I S. 2 GG dem Parlament selbst zu. Die Verfassung schreibt hierbei auch kein Quorum vor.¹⁰ Die Ausgestaltung der Geschäftsordnung liegt daher in der Hand der Bundestagsmehrheit. Allerdings hängt eine reibungslose Arbeit im Bundestag von der Kooperationsbereitschaft aller Fraktionen ab.¹¹ In der Praxis besteht daher meist ein Bemühen, bei strittigen Fragen ein Einvernehmen auf Ebene der Fraktionen herzustellen.

1. Rechtlicher Rahmen

Aufgrund dessen wurde der rechtliche Rahmen, innerhalb dessen sich das Parlament bewegt, nur gelegentlich und eher schlaglichtartig durch Rechtsprechung oder Literatur beleuchtet.¹² Wohl bedingt durch die

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Juristischen Seminar der Universität Bonn.

¹ Bei Tablet-PCs (teilw. auch Tablet-Computer genannt) handelt es sich um tragbare, flache Computer, deren Steuerung ausschließlich über einen berührungsempfindlichen Bildschirm erfolgt.

² Die Verwendung von Notebooks ist derzeit laut Auskunft des Sekretariats des für die Geschäftsordnung zuständigen Bundestagsausschusses verboten. Laut SZ v. 23. 6. 2010, S. 1 begründete der Abgeordnete J. Schulz sein Vorgehen mit der Hoffnung, damit eine breite Diskussion über die Nutzung neuer Medien im Deutschen Bundestag anzuregen.

³ Vgl. FTD v. 24. 9. 2010, S. 31; FAZ v. 12. 6. 2010, S. 6; SZ v. 23. 6. 2010, S. 1; Welt v. 24. 6. 2010, S. 6.

⁴ FAZ v. 9. 10. 2010, S. 4. In aller Regel folgt das Präsidium oder der Ältestenrat den Empfehlungen des zuständigen Ausschusses. Die diese Entscheidung vorwegnehmende Nutzung eines Tablet-PCs durch den amtierenden Bundeswirtschaftsminister (vgl. FTD v. 24. 9. 2010, S. 31) spricht ebenfalls für eine Anpassung des Verbots.

⁵ Klein in: Isensee/Kirchhof, HStR III, 3. A. Heidelberg 2005, § 51 Rn. 2.

⁶ BVerfG, Urt. v. 13. 6. 1989, Az. 2 BvE 1/88, BVerfGE 80, 188 (218) – Wüppesahl.

⁷ Morlok, JZ 1989, 1035 (1037).

⁸ BVerfG (Fn. 6), 218; Morlok (Fn. 7), 1037.

⁹ So auch Klein (Fn. 5), § 51 Rn. 31.

¹⁰ Im Gegensatz zur baden-württembergischen Verfassung, die eine 2/3-Mehrheit verlangt und damit einen Minderheitenschutz etabliert, vgl. Art. 32 I S. 2 VerfBW.

¹¹ Dach in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof, Bonner Kommentar, 147. Lfg. Heidelberg 2010, Art. 40 Rn. 22 (77. Lfg. 1996); Pietzcker in: vSchneider/Zeh, Parlamentsrecht u. -praxis, Berlin u.a. 1989, § 10 Rn. 18.

¹² So auch schon Morlok (Fn. 7), der von einem wenig erforschten Gebiet spricht. Ebenso Pietzcker (Fn. 11), § 10 Rn. 18.

steigende Zahl an politischen Gruppierungen in den deutschen Parlamenten ändert sich dies in jüngerer Zeit.¹³

a) Rechtsprechung des BVerfG

Das BVerfG leitete in einer grundlegenden Entscheidung¹⁴ aus dem allgemein gehaltenen Auftrag des deutschen Verfassungsgebers an das Parlament einen weiten Spielraum für die Gestaltung der eigenen Angelegenheiten ab.¹⁵ Es stellte fest, dass die geordnete Wahrnehmung der Mitgliedschaftsrechte es bedinge, diese aufeinander abzustimmen. Nur so sei dem Parlament die Erfüllung seiner Aufgaben möglich. Damit einher ginge notwendiger- und daher auch zulässigerweise eine Einschränkung der Rechte des einzelnen Abgeordneten. Die Grenze dieser Einschränkung solle erst im Falle des vollständigen Entzugs der betroffenen Mitgliedschaftsrechte überschritten sein.¹⁶ Auch seinen Prüfungsmaßstab beschränkte es auf diesen Aspekt.¹⁷ Ist somit die gleichberechtigte Mitwirkungsbefugnis nicht gegeben, steigt mit der Bedeutung des tangierten Rechts und der Intensität des Eingriffs die Rechtfertigungsbedürftigkeit desselben. Als Essenz dieser Entscheidung kann daher festgehalten werden, dass das BVerfG eine Einschränkung der Volksvertreter hinnimmt, soweit sie alle in gleicher Weise betrifft.¹⁸

b) Kritische Würdigung

Die Rechte des Abgeordneten sind zwar nicht schrankenlos, aufgrund ihrer Statuierung auf Verfassungsebene bedarf es zu ihrer Einschränkung aber widerstreitender Interessen, die einen vergleichbaren Rang in Anspruch nehmen.

Zutreffend führt das BVerfG aus, dass es notwendig ist, die Rechte der einzelnen Abgeordneten einander zuzuordnen, um die Funktionsfähigkeit des Parlaments überhaupt zu ermöglichen: Im Parlament können nunmal nicht alle in der ersten Reihe sitzen¹⁹ oder

solange vor dem Parlament sprechen wie sie wollen²⁰. Fraglich erscheint jedoch, welche Anforderungen an die Eingriffsrechtfertigung zu stellen sind, solange eine gleichheitskonforme Ausgestaltung vorliegt. Das BVerfG formuliert hier nur den vollständigen Mitwirkungsentzug als Grenze.²¹

Nicht zustimmungswürdig erscheint es aber, eine verfassungskräftig verliehene Position bis zur Grenze ihrer Aushöhlung einschränkbar zu machen, ohne dass es einer substantiierten Rechtfertigung bedarf, solange sie nur alle Betroffenen gleichermaßen belastet.

aa) Historische Betrachtung

Historisch lässt sich dies zwar erklären, aber nicht begründen. Denn die weitgehende Autonomie des Parlaments in eigenen Angelegenheiten entstand vor allem aus dem Bedürfnis, die notwendige Unabhängigkeit des Parlaments gegenüber der (monarchischen) Exekutive sicherzustellen.²² Diese Schutzrichtung wird Art. 40 I S. 2 GG noch heute zuerkannt.²³

Die weitgehende Gestaltungsfreiheit der Rechte der einzelnen Abgeordneten innerhalb ihres Parlaments entspringt damit zwar ebenfalls dieser Tradition, war aber im Lichte des ursprünglichen – und auch des heutigen – Zwecks eher Nebenfolge als Intention.

bb) Parallele zur Pofalla-Entscheidung

Im Gegenteil kann hier eine Parallele zur Pofalla-Entscheidung²⁴ des BVerfGs gezogen werden, um ein gegensätzliches Bedürfnis zu konstatieren.²⁵ In ihr stellte es zutreffend fest, dass im heutigen Parlament die Konfrontationslinie nicht mehr zwischen Exekutive und Legislative zu ziehen sei, sondern zwischen der Regierungsmehrheit und der Opposition. Daraus folgerte es eine Missbrauchsgefahr der Mehrheitsposition. Diese Betrachtung kann hier fruchtbar gemacht werden. So ist es durchaus vorstellbar, dass die

¹³ Vgl. *MVVerfG*, Beschl. v. 25. 3. 2010, *LVerfG* 3/09, *NVwZ* 2010, 958; *BayVerfGH*, Urt. v. 26. 11. 2009, Az. 32-IVa-09, *NVwZ-RR* 2010, 209; *SächsVerfGH*, Beschl. v. 16. 5. 2007, Vf. 77-I-06, *LKV* 2008, 221.

¹⁴ Siehe *BVerfG* (Fn. 6). Der Entscheidung lag die Frage zugrunde, welche Beteiligungsrechte, insbesondere bezogen auf die Mitarbeit in den Ausschüssen, der Bundestag an die Mitgliedschaft in einer Fraktion knüpfen durfte.

¹⁵ *BVerfG* (Fn. 6), 220. Zu dieser Einschätzung kommt auch *Morlok* (Fn. 7), 1037.

¹⁶ *BVerfG* (Fn. 6), 219.

¹⁷ *BVerfG* (Fn. 6), 220.

¹⁸ Dem folgend *SaarlVerfGH*, Urt. v. 12. 12. 2005, *Lv* 4/05, *NVwZ-RR* 2006, 665 (667).

¹⁹ Gegenstand der Entscheidung des *BVerfG* (Fn. 6) war auch die Frage, ob der Ast. als fraktionsloser Abgeordneter Anspruch auf einen mit Telefon- und Schreibmöglichkeit ausgestatteten Platz in den ersten beiden Reihen des Ple-

narsaals hat. Das *BVerfG* verwarf diesen Antrag als unzulässig, da insoweit bereits die Möglichkeit einer Rechtsverletzung zu verneinen sei. So auch *Morlok* (Fn. 7), 1037.

²⁰ *BVerfG*, Urt. v. 14. 7. 1959, Az. 2 BvE 2/58, *BVerfGE* 10, 4 (13) – Redezeitbeschränkung.

²¹ *Ziekow*, *JuS* 1991, 28 (30) liest hieraus wohlwollend die Anwendung des Grundsatzes der praktischen Konkordanz, Was m. E. wünschenswert ist, aus dem Urteil jedoch nicht abgeleitet werden kann.

²² *BVerfG*, Urt. v. 14. 1. 1986, Az. 2 BvE 14/83, *BVerfGE* 70, 324 (361).

²³ *Klein* in: *Maunz/Dürig*, *Grundgesetz*, 57. Lfg. München 2010, Art. 40 Rn. 18 (50. Lfg. 2007).

²⁴ *BVerfG*, Urt. v. 17. 12. 2001, Az. 2 BvE 2/00, *BVerfGE* 104, 310 – Pofalla.

²⁵ Gegenstand dieser Entscheidung war die Frage, ob ein Abgeordneter durch die Aufhebung seiner Immunität durch die Mehrheit im Bundestag in eigenen Rechten verletzt sein kann. Denn die Immunität ist primär ein Schutzrecht des Parlaments, um dessen Funktionsfähigkeit vor Eingriffen durch die Exekutive zu schützen.

Regierungsmehrheit eine allgemeine Einschränkung der Rechte aller Abgeordneten oder des Parlaments als Ganzes in Kauf nimmt, um mittelbar die Kontroll- oder Einwirkungsmöglichkeiten der Opposition zu begrenzen. Ein Missbrauchspotential besteht hier in gleicher Weise.

Es ist daher eine restriktivere Einschränkung der Eingriffsmöglichkeiten zu fordern.

c) Rechtfertigung durch widerstreitendes Verfassungsrecht

Vielmehr ist eine verfassungskonforme Einschränkung von Abgeordnetenrechten nur dann möglich, wenn sie anderen Gütern von Verfassungsrang dient und im Rahmen einer praktischen Konkordanz durch Abwägung der widerstreitenden Interessen erfolgt.²⁶ Dem folgend ist für Fragen der Geschäftsordnung zu fordern, dass eine Einschränkung der Statusrechte nur dann zulässig ist, wenn und soweit widerstreitende Interessen von Verfassungsrang überwiegen. Die Anforderungen an die Rechtfertigung haben sich an der Intensität des Eingriffs und der Relevanz des betroffenen Rechts zu orientieren.

III. Zulässigkeit eines Notebookverbots im Plenum

Diese Überlegungen sollen nun auf das bereits erwähnte Nutzungsverbot von Notebooks übertragen werden.

1. Grundlage

Als Teil seiner Geschäftsordnungsautonomie ist der Bundestag auch Inhaber der Ordnungsgewalt. Diese delegiert er gem. § 7 I S. 2 GO BT an den Bundestagspräsidenten,²⁷ der das Nutzungsverbot gemeinsam mit dem Bundestagspräsidium im Jahr 2003 beschloss.²⁸

2. Eingriff

Fraglich erscheint zunächst der Eingriffscharakter des Nutzungsverbots.

Denn ohne die Nutzung von portablen Computern ist der Abgeordnete nicht unmittelbar in seinen oben erwähnten Kernkompetenzen berührt. Die Möglichkeit an der Arbeit des Bundestags aktiv oder passiv teilzunehmen besteht weiterhin.

Nicht zu verkennen ist jedoch, dass je begrenzter die

Ressourcen sind, auf die ein Parlamentarier zurückgreifen kann, um auf dem aktuellen Stand der Beratungen zu sein, desto eher ist er auf elektronische Hilfsmittel angewiesen, um diesen Nachteil auszugleichen.

Tendenziell dürfte die Zulassung dieser Hilfsmittel daher vor allem für Angehörige von kleinen (Oppositions-) Fraktionen oder für fraktionslose Abgeordnete relevant sein, denen wenig oder keine zusätzlichen Gelder auf Fraktionsebene zur Verfügung stehen. Untermauert wird diese Einschätzung durch die zunehmende Gesetzgebungstätigkeit, die eine immer schneller steigende Zahl an Dokumenten mit sich bringt.²⁹ Zwar ist das Nutzungsverbot räumlich auf das Plenum begrenzt, sodass eine Verwendung von Notebooks im restlichen Bundestag ohne weiteres zulässig ist. Ihren Vorteil entfaltet die digitale Bearbeitung von Dokumenten aber erst durch die Möglichkeit ihrer durchgehenden Nutzung. Kann der Abgeordnete mehrere hundert Seiten dicken Gesetzesentwurf zwar außerhalb des Plenums digital bearbeiten, ist aber während der Teilnahme einer Sitzung darauf angewiesen sich die kurzfristig geänderte Fassung von seinem Büro ausgedruckt überbringen zu lassen, ist der Vorteil der Digitalisierung marginalisiert.³⁰

Der Abgeordnete wird mithin in seinen Möglichkeiten eingeschränkt, seinen Wählerauftrag optimal wahrzunehmen. Der Eingriffscharakter ist daher zu bejahen.

3. Rechtfertigung

Das Nutzungsverbot von Notebooks gilt innerhalb des Plenums für alle Abgeordneten gleichermaßen. Den obigen Ausführungen folgend kommt es aber für die Rechtfertigung dieser Einschränkung nicht allein darauf an, ob sie gleichheitskonform ist, sondern ob sie auch hinreichend gewichtig ist, die Schwere des Eingriffs aufzuwiegen.

a) Argumente für ein Verbot

Für ein Verbot wird zunächst die Würde des Hauses angeführt, die durch die massenhafte Verwendung elektronischer Geräte im Plenum Schaden nehmen könnte.³¹ Das Tippen auf der Tastatur könnte den Nebensitzer stören; der Redner, der vor lauter Notebooks

²⁹ So erhöhte sich die Zahl der Drucksachen pro Wahlperiode von ca. 4 600 in der ersten auf ca. 82 000 in der 15. Wahlperiode. Siehe *Feldkamp/Sommer*, Parlaments- und Wahlstatistik des Deutschen Bundestages 1949 – 2002/03, S. 32 f.

³⁰ Auf diesen Vorteil verweist ebenfalls *Schulz*, Interview des Deutschlandradios v. 15. 7. 2010, Abs. 14, <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/dlffmagazin/1226266/> (zuletzt abgerufen am 11. 10. 2010).

³¹ *Strobl*, Interview des Deutschlandradios (Fn. 30), Abs. 9.

²⁶ Grundlegend zum Begriff *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. Heidelberg 1999, Rn. 72 ff.

²⁷ *Klein* in: *Maunz/Dürig*, GG, 57. Lfg. München 2010, Art. 40 Rn. 101 (50. Lfg. 2007).

²⁸ Laut Auskunft des Sekretariats des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung.

sein Auditorium nicht mehr sieht, könnte demotiviert werden.³² Schließlich könnte die Debatte, das klassische Mittel parlamentarischer Demokratie, weiter an Relevanz verlieren, wenn die Zuhörer dauerhaft von der Teilnahme abgelenkt werden.

b) Argumente gegen ein Verbot

Für die Nutzungsmöglichkeit von Notebooks im Plenum sprechen zunächst die oben erwähnten Möglichkeiten der Arbeitserleichterung.³³ Im Hinblick auf die Würde des Hauses ist zu bedenken, dass ein Parlament nicht in seiner Würde eingeschränkt wird, wenn es sich als modernes Arbeitsparlament präsentiert und eine Nutzung neuer Medien gestattet. Ein stark unterbesetztes Plenum oder das Lesen großformatiger Zeitungen erscheint im Vergleich eher geeignet, der Würde des Hauses zu schaden. Störungen des Nebensitzers hingegen, sei es durch Lüfter- oder Tippräusche, oder sei es durch das Umblättern von Zeitungen sind in ihrem Störpotential identisch und allein eine Frage der Umgangsformen und kein Argument für ein einseitiges Verbot von elektronischen Geräten. Zudem wären Notebooks in einem Plenarsaal kein Novum, sondern sind beispielsweise im bayerischen Landtag schon seit längerem zugelassen.³⁴

c) Stellungnahme

Betrachtet man zunächst die Intensität des Eingriffs so ist dieser – trotz der beschriebenen Vorteile – von geringer Intensität. Die Anforderungen an deren Rechtfertigung sind konsequenterweise niedrig anzusetzen.

Allerdings mangelt es den verbotsstützenden Argumenten an Überzeugungskraft. Die Befürchtung, der Redner sehe sich einer Front von Notebooks ausgesetzt, erscheint übertrieben und wirklichkeitsfern. Der nun vom Geschäftsordnungsausschuss gefundene Kompromiss in Form einer Unterscheidung von Tablets - die mangels hochklappbarem Bildschirm diesen Nachteil vermeiden - und Notebooks ist mangels Praktikabilität ebenfalls abzulehnen. Bereits heute existieren Geräte, die unter beide Begriffe subsumierbar sind,³⁵ oder die so klein sind, dass sie selbst aufgeklappt kaum wahrnehmbar sind.³⁶ Zudem

erscheint die eigentliche Intention dieser Regelung mehr darin zu liegen die Teilnahme an der Debatte zu fördern, als dem Redner den optimalen optischen Zugang zu seinen Zuhörern zu erhalten. Diesem m. E. einzigen Argument von Gewicht lässt sich aber entgegenhalten, dass die Aufmerksamkeit der Zuhörer auch bei zugelassenen Notebooks maßgeblicher vom Inhalt und der Qualität der Rede beeinflusst wird, als von der Anzahl der Ablenkungsmöglichkeiten. Auch im Hinblick darauf, dass die Arbeit mit Akten, oder das Lesen von Zeitungen erlaubt ist, erscheint es wenig folgerichtig, allein die Arbeit mit Notebooks zu untersagen.

Eine ausreichende Rechtfertigung eines Nutzungsverbots von Notebooks ist, auch unter Berücksichtigung der niedrigen Eingriffsintensität, mithin nicht gegeben.

IV. Ausblick und Resümee

Die verfassungsgerichtlichen Rechtfertigungsanforderungen für Einschränkungen von Abgeordnetenrechten sind weiterzuentwickeln. Auch gleichheitskonforme Eingriffe in Statusrechte bedürfen für ihre Rechtmäßigkeit einer entsprechend gewichtigen Rechtfertigung.

Ein Notebookverbot für das Bundestagsplenum ist verfassungswidrig, da es die Statusrechte der Abgeordneten ohne hinreichende Rechtfertigung beschränkt.

³² Strobl, Interview des Deutschlandradios (Fn. 30), Abs. 5.

³³ Siehe oben unter IV. 2.

³⁴ Schulz, Interview des Deutschlandradios (Fn. 30), Abs. 16.

³⁵ Sog. Convertible. Hierbei handelt es sich um ein Notebook, dessen Bildschirm gedreht werden kann, sodass er bei geschlossenem Deckel nach außen zeigt. Dieser kann sodann in identischer Weise wie ein Tablet-PC über den berührungsempfindlichen Bildschirm bedient werden.

³⁶ Sog. Netbooks oder Subnotebooks.