

# DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND

## Brauchen wir eine erweiterte Notstandsverfassung?

Sophie Schönberger

Parlamente haben als soziale Institutionen etwas Archaisches an sich. Sie beruhen auf dem körperlichen Zusammentreffen einer größeren Gruppe von Menschen zum Zwecke der öffentlichen Debatte und lassen in dieser Hinsicht auch kaum Kompromisse zu. Keine andere Einrichtung im demokratischen Verfassungsgefüge ist in gleicher Weise durch das Zusammentreffen von Zeit, Ort und Personen geprägt wie gerade das Parlament. Das gilt auch für den Deutschen Bundestag, dessen Bezeichnung als „Arbeitsparlament“ zwar gerne diese öffentlich-deliberative Seite in den Hintergrund treten lassen will, dessen Kern und Herz als Parlament aber nichtsdestotrotz im öffentlich verhandelnden Plenum liegen.

*„In der Pandemie ist die körperliche Anwesenheit der Vielen, diese materiale Repräsentation der Wähler\_innen im Plenarsaal, prekär geworden.“*

In Zeiten der Pandemie ist nun genau diese körperliche Anwesenheit der Vielen, diese materiale Repräsentation der Wähler\_innen im Plenarsaal, prekär geworden. Sie steht nicht mehr nur für die große demokratische Errungenschaft der parlamentarischen Demokratie, sondern auf neuartige Weise auch für eine akute gesundheitliche Gefahr. Parlamente auf der ganzen Welt waren daher im Frühjahr 2020 vor die Situation gestellt, ihre zum Teil jahrhundertealten Routinen der Anwesenheit an die Zeiten des Virus anzupassen. Das amerikanische Repräsentantenhaus etwa entschied sich, die Präsenzsitzungen

für einige Wochen ganz zu suspendieren. Im britischen Unterhaus wurden die Sitzungen mehrere Wochen lang in einem sogenannten Hybridsystem durchgeführt, bei dem ein kleiner Teil der Abgeordneten im Plenarsaal anwesend war und die anderen Abgeordneten über ein Videokonferenzsystem zugeschaltet wurden.

Im Deutschen Bundestag hat man sich für die Herabsetzung des Quorums für die Beschlussfähigkeit von der Hälfte auf ein Viertel der Abgeordneten geeinigt und die Möglichkeit geschaffen, Ausschusssitzungen über Online-Formate abzuhalten. Die Debatte, ob die Arbeitsfähigkeit des Parlaments in Zeiten der Pandemie nicht noch durch andere Maßnahmen gesichert werden muss, ist allerdings trotz dieser Entscheidung seit Beginn der Pandemie nicht mehr ganz verstummt. Einen ersten Vorstoß in diese Richtung machte im März ein nicht gezeichneter Aktenvermerk der Bundestagsverwaltung, in dem eine mögliche Grundgesetzänderung zur Schaffung eines „Notparlaments“ formuliert war. Dieser Notausschuss sollte an die Stelle des Bundestages treten, 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. Er sollte entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen im Bundestag zusammengesetzt werden, aber deutlich kleiner sein als dieser und im Geheimen tagen. Andere Überlegungen aus dem politischen Berlin gingen in die Richtung, auch im Bundestag hybride System von Online-Formaten möglich zu machen und unter besonderen Umständen

insbesondere auch elektronische Fernabstimmungen zuzulassen.

*„Ein ‚Notausschuss‘ oder Online-Sitzungen schwächen das Parlament in einer Zeit, in der die parlamentarische Demokratie ohnehin unter Druck steht.“*

Beide Vorschläge schwächen das Parlament in einer Zeit, in der ohnehin die parlamentarische Demokratie und ihre Institutionen unter Druck stehen. Würden sie umgesetzt, würde dies die demokratischen Entscheidungsfindungen noch weniger öffentlich, noch weniger beobachtbar, noch weniger diskursiv und lebendig und damit noch weniger nachvollziehbar machen als bisher. Das gilt sowohl für den skizzierten Notausschuss, der ohne Beteiligung der Öffentlichkeit tagen und damit sehr grundlegende demokratische Standards zurückfahren würde, als auch für die Idee der parlamentarischen Online-Sitzung. Auch sie wäre nämlich nur noch eingeschränkt öffentlich zugänglich, da es ein Gesamtgeschehen, das überhaupt einheitlich beobachtet werden könnte, mangels körperlicher Präsenz schlicht nicht mehr gäbe. Hinzu kommen massive Sicherheitsbedenken. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass auch die IT-Infrastruktur des Bundestages keineswegs vor Hackerangriffen geschützt ist.

*„Im Bestreben, die Funktionsfähigkeit des Parlaments kurzfristig zu sichern, läuft man Gefahr, die Institution langfristig zu schädigen“*

Im Bestreben, die Funktionsfähigkeit des Parlaments kurzfristig zu sichern, läuft man daher akut Gefahr, die Institution mittel- bis langfristig irreversibel zu schädigen. Dies muss besonders deshalb irritieren, weil bis heute unklar ist, gegen welche Gefahren die Vorschläge das Parlament tatsächlich effektiv absichern sollen. Das zeigt gerade der Blick auf den vorgeschlagenen Notausschuss, dessen verfassungsrechtliches Vorbild, der Gemeinsame Ausschuss, für den Kriegsfall konzipiert ist. Er reagiert auf eine befürchtete Situation, in der das Land militärisch angegriffen wird, die Abgeordneten nicht zum Regierungssitz reisen können und das Handeln des Staates im Verborgenen vorbereitet werden muss, um dem „Feind“ keinen Informationsvorsprung zu geben. Mit der

besonderen Situation einer Pandemie hat dieses Szenario nichts zu tun. Es gibt keine Bedrohung von außen, keine zerbombten Straßen, kein besonderes Geheimhaltungsbedürfnis. Allein von der körperlichen Anwesenheit zu vieler anderer Abgeordneter im selben Raum geht eine Gefahr aus. Von dieser Gefahr wäre allerdings auch der Notausschuss betroffen.

Die vom Bundestag getroffenen Maßnahmen zum „Social Distancing“ im Plenarsaal haben genau den richtigen Weg beschritten, um das Parlament auch in Zeiten der Pandemie handlungsfähig zu halten, indem sie nicht die Öffentlichkeit, sondern die Anzahl der anwesenden Abgeordneten eingeschränkt haben.

*„Der Bundestag hat den richtigen Weg beschritten, indem er nicht die Öffentlichkeit, sondern die Anzahl der anwesenden Abgeordneten eingeschränkt hat.“*

Wäre es dann aber nicht vielleicht doch der richtige Weg, für den Notfall einer zweiten, vielleicht noch heftigeren Infektionswelle die Möglichkeit von Online-Sitzungen in Erwägung ziehen? Ein solches Vorgehen wäre für die demokratische Institution Parlament mehr als riskant. Es würde nicht nur ganz erhebliche technische Sicherheitsrisiken in Kauf nehmen, sondern auch das Parlament als zentralen Präsenzzort der Demokratie nachhaltig beschädigen. Dabei wäre der tatsächliche Nutzen einer solchen Option bei näherer Betrachtung überaus ambivalent. Den jetzigen Regeln könnte sie nämlich nur dann praktisch überlegen sein, wenn tatsächlich mehr als 75 % der Parlamentarier erkrankt oder in Quarantäne wären und daher nicht präsent an den Plenarsitzungen teilnehmen könnten. In diesem dystopischen Szenario wäre allerdings wohl auch ein ähnlich hoher Anteil der Bevölkerung durch das Virus schachtmatt gesetzt. Dass in dieser Situation technisch angreifbare Online-Sitzungen des Parlaments die Lage entschärfen würden, dürften selbst größte Digitaleuphoriker\_innen kaum hoffen.

Oktober 2020

*Sophie Schönberger ist Professorin für Öffentliches Recht, Kunst- und Kulturrecht und Direktorin des Instituts für deutsches und internationales Parteienrecht und Parteienforschung an der Heinrich-Heine Universität Düsseldorf.*

## **DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND. WIE VERÄNDERT DIE CORONAKRISE RECHT, POLITIK UND GESELLSCHAFT?**

Die Corona-Pandemie markiert die entscheidendste Krise der demokratischen Staaten und Gesellschaften seit dem Zweiten Weltkrieg. Von erheblichen Grundrechtseingriffen über die strapazierte Funktionsfähigkeit der politischen Institutionen bis hin zu immensen wirtschaftlichen und sozialen Folgeschäden stellt sie unser Gemeinwesen auf eine vorher nicht gekannte Probe. Gleichzeitig macht die Krise bestehende, längerfristige Herausforderungen des demokratischen Systems mit besonderer Deutlichkeit sichtbar. Daraus ergeben sich vielfältige demokratierelevante Fragen an die Wissenschaft, die wir in der neuen E-Papierreihe diskutieren wollen.

Alle bisher erschienen Beiträge sind [hier](#) abrufbar.

Kontakt: Alina Fuchs, Friedrich-Ebert-Stiftung, [alina.fuchs@fes.de](mailto:alina.fuchs@fes.de)

*Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.*