



Ausarbeitung

Rechtsgrundlage für die Anordnung von Schutz- und Hygienemaßnahmen im Bundestag durch die Bundestagspräsidentin

Rechtsgrundlage für die Anordnung von Schutz- und Hygienemaßnahmen im Bundestag durch die Bundestagspräsidentin

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 051/22
Abschluss der Arbeit: 07.04.2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Überblick	4
2.	Rechtsgrundlage der Allgemeinverfügung	4
2.1.	Infektionsschutzrecht?	4
2.2.	Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG	5
2.2.1.	Polizeigewalt	5
2.2.2.	Hausrecht	7
3.	Verhältnismäßigkeit	7

1. Überblick

Die Ausarbeitung befasst sich mit der Frage, ob die Allgemeinverfügung der Bundestagspräsidentin zu Corona-Schutzmaßnahmen vom 10. März 2022 weiterhin Geltung haben kann, auch wenn das Infektionsschutzgesetz (IfSG) zwischenzeitlich geändert wurde¹ und damit die in der Allgemeinverfügung angeordneten Maßnahmen im IfSG bis auf Ausnahmefälle nicht mehr vorgesehen sind.

Dies ist im Ergebnis zu bejahen, weil Rechtsgrundlage für Corona-Schutzmaßnahmen der Bundestagspräsidentin nicht das Infektionsschutzgesetz bzw. die auf dieses gestützten Verordnungen des Landes Berlin sind, sondern Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG, der die Ausübung des Hausrechts und der Polizeigewalt in den Gebäuden des Bundestags dessen Präsidenten zuweist. Nach herrschender Meinung hat sich dieser bei der Ausübung der Polizeigewalt an den Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts, wie sie in den allgemeinen und speziellen Polizeigesetzen ihren Niederschlag gefunden haben, zu orientieren. Voraussetzung für ein polizeiliches Einschreiten ist hiernach, dass mit der ergriffenen Maßnahme ein polizeiliches Schutzgut vor Störungen bzw. Gefahren geschützt werden soll und die Maßnahme zur Erreichung dieses Zieles verhältnismäßig ist. Zu diesen Schutzgütern gehört auch die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Verfassungsorgans Bundestag, welches im Anwendungsbereich des Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG selbstredend von besonderer praktischer Bedeutung ist. Die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestags ist durch das Coronavirus in einer spezifischen Art und Weise tangiert, da Abgeordnete, die aufgrund einer Erkrankung nicht mehr (in vollem Umfang) ihr Mandat wahrnehmen können, nicht ersetzt werden können, und die parlamentarischen Abläufe das regelmäßige Zusammenkommen einer relativ großen Zahl von Personen auf engem Raum bedingen. Diese Besonderheiten erklären und rechtfertigen, weshalb in den Gebäuden des Bundestags andere, insbesondere strengere seuchenpolizeiliche Maßnahmen angezeigt sein oder jedenfalls ergriffen werden können, als sie auf der Grundlage des gerade geltenden allgemeinen Infektionsschutzrechts möglich sind. Eine weitere Abstützung können – soweit es sich um Zutritts- und Verhaltensregeln handelt – Corona-Schutzmaßnahmen der Präsidentin im Hausrecht finden, wobei auch hier im Ergebnis nur verhältnismäßige Maßnahmen in Betracht kommen.

2. Rechtsgrundlage der Allgemeinverfügung

2.1. Infektionsschutzrecht?

Der Bundestag befindet sich grundsätzlich im räumlichen Anwendungsbereich der Berliner Gesetze und Verordnungen. Daher könnte man überlegen, ob Corona-Schutzmaßnahmen in den Gebäuden des Bundestags auf eine nach § 32 IfSG erlassene Berliner Rechtsverordnung gestützt werden müssen. Gegen diese Annahme spricht allerdings bereits die Tatsache, dass die (kürzlich aufgehobene und durch eine sog. SARS-CoV-2-Basisschutzmaßnahmenverordnung ersetzte) bisherige Berliner SARS-CoV-2-Infektionsschutzmaßnahmenverordnung ausdrücklich klarstellte, dass der Bundestag für seine Veranstaltungen und Sitzungen Schutz- und Hygienemaßnahmen in eigener Verantwortung erlässt. Der insoweit einschlägige § 12 Abs. 2 lautete: „Für Veranstaltungen, einschließlich Sitzungen, des Europäischen Parlaments [...], des Deutschen Bundestages, seiner Fraktionen und

1 Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Vorschriften vom 18. März 2022 (BGBl. I S. 466).

Ausschüsse, des Bundesrates [...] regeln die jeweiligen Institutionen die Schutz- und Hygienemaßnahmen in eigener Verantwortung.“² Die „jeweilige Institution“ im Bundestag ist gemäß Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG dessen Präsident bzw. Präsidentin.

2.2. Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG

Nach Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG übt die Bundestagspräsidentin das Hausrecht und die Polizeigewalt im Gebäude des Bundestages aus. Beide Kompetenzbereiche kommen grundsätzlich als Rechtsgrundlage für eine Anordnung von Corona-Schutzmaßnahmen in Betracht.

2.2.1. Polizeigewalt

Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG enthält zunächst eine Aufgabenzuweisung an die Bundestagspräsidentin. Sie begründet deren ausschließliche Zuständigkeit dafür, im Bereich des Bundestages für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Sorge zu tragen.³ Dies umfasst nach allgemeiner Auffassung nicht nur die im allgemeinen Polizeirecht geregelte Gefahrenabwehr, sondern auch die Abwehr spezieller Gefahren, die in besonderen Gesetzen (wie dem Infektionsschutzrecht⁴) geregelt ist.⁵

Was die rechtlichen Maßstäbe angeht, die die Präsidentin bei der Ausübung ihrer Polizeigewalt im Einzelnen zugrunde zu legen hat, vertritt eine Mindermeinung die Auffassung, dass diese in einem erst noch zu schaffenden „Bundestagspolizeigesetz“ zu statuieren seien.⁶ Die herrschende Auffas-

2 Siehe § 12 Abs. 2 der Vierte Verordnung über erforderliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Infektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Vierte SARS-CoV-2-Infektionsschutzmaßnahmenverordnung – 4. InfSchMV, vom 14. Dezember 2021 (GVBl. Nr. 88 vom 17. Dezember 2021, S. 1334), abrufbar unter <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/19/gvbl/g21881334.pdf>. Die Tatsache, dass es diese Norm aufgrund der Aufhebung der Verordnung nicht mehr gibt, ist nicht relevant, weil der Grund für den Wegfall die nicht mehr bestehende Notwendigkeit der Bereichsausnahme ist, da die Maßnahmen nach dem Infektionsschutzrecht nicht mehr getroffen werden können.

3 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 40 Rn. 138.

4 Zum Infektionsschutzrecht als besonderes Polizeirecht etwa Schwarz, Das Infektionsschutzgesetz und die Grundrechte – ein Lehrstück zum verfassungsrechtlichen Freiheitsverständnis bei drohenden Gefahren, in: JA 2020, 321 (324); Poscher, in: Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 1. Auflage 2021, Kapitel 4 Rn. 1, 4 ff.

5 Vgl. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 40 Rn. 153 f. m.w.N.; Groh, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 40 Rn. 30; Ramm, Die Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten, NVwZ 2010, 1461 (1462 f.).

6 In diesem Sinne Ramm, Die Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten, in: NVwZ 2010, 1461 (1465 f.); Friehe, Extragesetzliche Parlamentspolizei?, in: DÖV 2016, 521 (522) f.; Dicke, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2002, Art. 40 Rn. 53; Wehr, Bundespolizeigesetz, 2. Aufl. 2015, § 9 Rn. 9.

sung geht indes davon aus, dass Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG auch die Befugnis zum Erlass von polizeilichen Anordnungen mit Eingriffscharakter umfasse.⁷ Dies soll für alle Arten polizeilichen Handelns, also für Polizeiverfügungen, Polizeiverordnungen und Realakte gleichermaßen gelten.⁸

Um den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Bestimmtheit von Eingriffsermächtigungen zu genügen bzw. Grenzen der Eingriffsbefugnisse der präsidialen Polizeigewalt formulieren zu können, gehen Vertreter der herrschenden Auffassung auf verschiedenen Wegen von einer inhaltlichen Rückbindung an die rechtlichen Grundsätze der Gefahrenabwehr aus. So wird vertreten, dies sei durch einen Rückgriff auf die in den Landespolizeigesetzen und im Bundespolizeigesetz „im Wesentlichen übereinstimmend ausformulierten Grundsätze des Polizeirechts“ zu erreichen.⁹ Andere Vertreter dieser Auffassung meinen, dass Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG eine „verfassungsunmittelbare polizeiliche Generalklausel“¹⁰ darstelle bzw. dass die Bestimmung die polizeiliche Generalklausel rezipiere.¹¹ Dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz werde genügt, wenn sich der Bundestagspräsident bei der Ausübung der Polizeigewalt an diesen „herkömmlichen Grundsätzen des allgemeinen Polizeirechts orientiert“.¹²

Nach diesen Grundsätzen müssten zwei Voraussetzungen gegeben sein: Zum einen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in den Gebäuden des Bundestags. Zur öffentlichen Sicherheit gehören auch Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates¹³, mithin also insbesondere auch die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages. Die Abwehr von Gefahren für dieses polizeiliche Schutzgut wird daher auch im Zusammenhang mit Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG an erster Stelle genannt.¹⁴ Zum anderem muss die polizeiliche Maßnahme dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen (dazu unten bei 3.).

7 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 40 Rn. 169 ff.; Schliesky, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 27; Brocker, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, 200. EL September 2019, Art. 40 Rn. 302; Brocker, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 50. Edition, Stand: 15. Februar 2022, Art. 40 Rn. 52; Lang, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Bd. 3, Stand: EL 3/20 Oktober 2020, Art. 40 Rn. 49; Wilrich, Der Bundestagspräsident, in: DÖV 2002, 152 (155); Köhler, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, 2000, S. 267 f.; Köhler, Die Polizeigewalt des Parlamentspräsidenten im deutschen Staatsrecht, in: DVBl. 1992, 1577 (1581); Kleinschnittger, Die rechtliche Stellung des Bundestagspräsidenten, 1963, S. 138 f.; Reinecke, Die Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten, 1959, S. 201.

8 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 40 Rn. 169 ff.; Brocker, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, 200. EL September 2019, Art. 40 Rn. 302; Köhler, Die Polizeigewalt des Parlamentspräsidenten im deutschen Staatsrecht, in: DVBl. 1992, 1577 (1581 f.); a. A. für den Erlass von Rechtsverordnungen hingegen Kleinschnittger, Die rechtliche Stellung des Bundestagspräsidenten, 1963, S. 139 f.

9 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 40 Rn. 171.

10 Lang, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Bd. 3, Stand: EL 3/20 Oktober 2020, Art. 40 Rn. 49.

11 Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986, S. 72.

12 Köhler, Die Polizeigewalt des Parlamentspräsidenten im deutschen Staatsrecht, in: DVBl. 1992, 1577 (1581); i.E. ebenso Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 40 Rn. 171.

13 Bäcker, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Kapitel D Rn. 61 ff.

14 Vgl. nur Groh, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 40 Rn. 30.

2.2.2. Hausrecht

Als Rechtsgrundlage für Schutz- und Hygienemaßnahmen kommt zudem das Hausrecht in Betracht, dessen Ausübung Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG ebenfalls dem Präsidenten bzw. der Präsidentin des Bundestages überträgt. Die Regelungen des Hausrechts sollen der Funktionsfähigkeit des Bundestages dienen.¹⁵ Das Hausrecht erstreckt sich auf alle Personen, die sich in den Räumlichkeiten des Bundestages aufhalten, mithin auch auf Abgeordnete.¹⁶ Es umfasst unter anderem die Möglichkeit für Zutrittsregelungen.¹⁷ In Anwendung des Hausrechtes wurde unter anderem die Hausordnung erlassen.¹⁸ Diese enthält insbesondere die Zutrittsrechte verschiedener Personengruppen zu bestimmten Räumlichkeiten sowie die dabei geltenden Verhaltensregeln. Die Allgemeinverfügung trifft ebenfalls Vorgaben darüber, unter welchen Bedingungen der Zutritt zu den Räumen des Bundestages gestattet ist (grundsätzlich unter 3G-Bedingungen und mit FFP2-Maske). Diese Maßnahmen des Infektionsschutzes dienen ebenso wie die Vorschriften der Hausordnung dazu, die Funktionsfähigkeit des Bundestages sicherzustellen und dürften damit auch dem Hausrecht zuzuordnen sein.

Für den Bayerischen Landtag hat der dortige Verfassungsgerichtshof für die Art. 40 Abs. 2 GG inhaltlich entsprechende Bestimmung der Bayerischen Verfassung (Art. 21 Abs. 1) ausdrücklich klargestellt, dass es sich bei Zutritts- und Verhaltensregelungen zum Schutz vor dem Coronavirus um eine Materie des parlamentarischen Hausrechts handelt.¹⁹

Auch auf das Hausrecht gestützte Maßnahmen der Bundestagspräsidentin müssen verhältnismäßig sein (siehe dazu sogleich bei 3.).

3. Verhältnismäßigkeit

Die Allgemeinverfügung greift, jedenfalls in bestimmten Konstellationen, in Rechte der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ein. Die Norm schützt unter anderem die tatsächliche Ausübung des Abgeordnetenmandats²⁰ und garantiert alle für die Ausübung des Mandats wesentlichen Befugnisse²¹. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ist daher bei allen Maßnahmen zu beachten, die in die Mandatsausübung der Abgeordneten eingreifen. Auch soweit die Allgemeinverfügung sonstige Rechtspositionen, etwa die von Zutrittsberechtigten nach Art. 43 Abs. 2 GG oder Besuchern der Plenarsitzungen, beschränkt, ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten.

15 Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 1. Auflage 2020, S. 141 Rn. 331.

16 Groh, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 40 Rn. 28.

17 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 40 Rn. 157; Brocker, in: Bonner Kommentar zum GG, 200. Aktualisierung September 2019, Art. 40 Rn. 288; Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 21 Rn. 32.

18 Hausordnung des Deutschen Bundestages vom 7. August 2002 in der Fassung vom 29. Juni 2020 (BGBl I, S. 1949), Anlage 1 zur GO-BT.

19 BayVerfGH, Beschluss vom 6. Mai 2021, Vf. 37-IVa-21 Rn. 40.

20 Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, siehe etwa BVerfGE 99, 19 (32).

21 Badura, in: Bonner Kommentar, 193. Aktualisierung Oktober 2018, Art. 38 Rn. 48.

Eine Einschränkung der Rechte der Abgeordneten ist unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Voraussetzung dafür ist, dass die Einschränkung dem Schutz eines Rechtsgutes von Verfassungsrang dient.²² Ein solches Rechtsgut ist unter anderem die Funktionsfähigkeit des Bundestages.²³ Wie jede in Grundrechte oder andere verfassungsrechtlich verbürgte Rechte eingreifende Maßnahme muss die Allgemeinverfügung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Für die Bewertung dürfte zum einen relevant sein, dass insbesondere in den Sitzungswochen Abgeordnete und Mitarbeiter aus dem gesamten Bundesgebiet anreisen und im Bundestag in einer Vielzahl von Konstellationen in geschlossenen Räumen zusammenkommen, wodurch eine erhöhte Infektionsgefahr bestehen dürfte. Zum anderen kann ein Ausfall von Abgeordneten aufgrund einer Infektion weitgehend nicht aufgefangen werden. Dies gilt insbesondere für die Plenarsitzungen, für die kein Online-Verfahren möglich ist. Bei einem erhöhten Infektionsaufkommen würden daher Einschränkungen der Arbeitsfähigkeit des Bundestags bis hin zur Beschlussunfähigkeit drohen. Dies spricht dafür, dass infektionsschutzrechtliche Zutritts- und Verhaltensregelungen grundsätzlich verhältnismäßig sein können, um die Funktionsfähigkeit des Bundestags sicherzustellen. Die geschilderten Besonderheiten erklären auch, weshalb Corona-Schutzmaßnahmen im Bereich des Bundestages von denen des allgemeinen Infektionsschutzrechts abweichen können.

22 Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 38 Rn. 243.

23 Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, siehe etwa BVerfGE 96, 264 (279).