



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 1-2/52-1623

12. März 2012

## Struktur und Ablauf der parlamentarischen Debatte/Zwischenrufe

### A. Auftrag

Herr Präsident Mertes hat den Wissenschaftlichen Dienst am 7. März 2012 beauftragt, Zwischenrufe von Abgeordneten und Mitgliedern der Landesregierung geschäftsordnungsrechtlich zu bewerten. Zugleich soll eine kurze Darstellung möglicher Sanktionsmaßnahmen erfolgen. Mit Blick auf die kurze Zeitspanne ist allerdings nur eine summarische Darstellung möglich.

Die Beauftragung erfolgt vor dem Hintergrund der abschließenden Haushaltsberatungen des Plenums am 24. Februar 2012, in deren Rahmen es vermehrt zu Zwischenrufen gekommen ist. Herr Präsident Mertes bittet daher auch um eine zeitnahe Auswertung des vorläufigen Plenarprotokolls.

### B. Stellungnahme

#### I. Auswertung des Plenarprotokolls vom 24. Februar 2012

Die Auswertung des vorläufigen Protokolls der 22. Plenarsitzung am 24. Februar 2012 hat zu folgendem Ergebnis geführt:

<b>Zwischenrufe insgesamt</b>	<b>379</b>
<b>davon:</b>	
Fraktion der SPD	111 (29%) <sup>1</sup>
Fraktion der CDU	221 (58 %)
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	24 (6 %)
Landesregierung	23 (6 %)

<sup>1</sup> Alle Prozentzahlen sind gerundet.

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.**

Die Zwischenrufe können nach ihrer Art und Weise wie folgt unterschieden werden:

**Persönlich abwertend                    43 (11 %)**

(z.B. „Dummes Zeug“, „Das ist doch Unsinn“,  
„Sie sollten sich schämen“, „Erbsenzähler“,  
„Das ist doch so etwas von doof“)

**Positiv                    10 (3%)**

(z.B. „Das ist innovativ“, „Sehr gut“,  
„Sehr richtig“, „Das war mal wieder eine Rede,  
die man verstanden hat!“)

**Neutral                    236 (62 %)**

(z.B. „Hört, hört“, „Das habe ich nicht gesagt“,  
„Was wahr ist, ist wahr“, „Tragen Sie Ihren Masterplan vor“)

**Kein Inhalt protokolliert                    90 (24 %)**

## **II. Die Zulässigkeit von Zwischenrufen der Abgeordneten**

Die Zulässigkeit von Zwischenrufen der Abgeordneten im Rahmen parlamentarischer Debatten wird allgemein im Bund und in den Ländern anerkannt.<sup>2</sup>

Die Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz sieht in § 27 Abs. 1 Satz 1 GOLT zwar ebenso wie die Geschäftsordnungen des Bundestags und der Landtage vor, dass nur derjenige sprechen darf, dem der Präsident das Wort erteilt hat. Aus § 27 Abs. 1 Satz 1 GOLT kann jedoch nicht auf die Unzulässigkeit von Zwischenrufen der Abgeordneten geschlossen werden.<sup>3</sup> Denn das parlamentarische Verfahren wird nur unvollständig in den geschäftsordnungsrechtlichen Bestimmungen abgebildet. Die schriftlich festgehaltenen Vorschriften werden im Alltag der Parlamente durch regelmäßig wiederkehrende, stets wesentlich gleiche, anerkannte Praktiken („Parlamentsbrauch“, „parlamentarische Übungen“) ergänzt, so dass

<sup>2</sup> *Roll*, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags, Kommentar, 2001, § 27; Rn. 1; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Loseblatt, Stand Gesamtwerk: 9/2010, § 27, Anm. I 1.b); *Trossmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Kommentar, 1977, § 32, Rn. 1; *Brocke*, in: *Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblatt), Art. 40, Rn. 95 (Drittbearbeitung 2011); *Schulze-Fielitz*, in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Handbuch, 1989, § 11, Rn. 15; *Fensch*, in: *Arens* (Hrsg.), Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Kommentar, 1999, § 52, Anm. 2; vgl. auch *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 582. Die parlamentarische Tradition von Zwischenrufen wird umfassend dargestellt bei *Hitzler*, ZParl 21 (1990), 619 ff.

<sup>3</sup> Vgl. zu § 27 Abs. 1 Satz 1 GOLT-BT *Ritzel/Bücker/Schreiner*, a.a.O., § 27, Anm. I 1.b).

letztlich historisch gewachsene Traditionen zumindest eine faktische Anerkennung gefunden haben.<sup>4</sup> Zwischenrufe von Abgeordneten werden durchweg als Bestandteil einer so verstandenen, lebendigen Debattenkultur des Parlaments angesehen.<sup>5</sup> Die Geschäftsordnung des rheinland-pfälzischen Landtags greift daher diese parlamentarische Gepflogenheit auf und thematisiert Zwischenrufe im Zusammenhang mit der Ordnungsgewalt des Präsidenten (§ 39 Abs. 1 Satz 3 GOLT) und der Abfassung des Sitzungsprotokolls (§ 121 GOLT).

Den Abgeordneten sind Zwischenrufe jedoch nicht schrankenlos gestattet. Sie sind unzulässig, wenn sie der „Würde oder Ordnung des Hauses“ (§§ 4 Satz 2, 39 Abs. 1 Satz 1 GOLT) widersprechen.

Permanente Zwischenrufe können einen ordnungsgemäßen Sitzungsverlauf gefährden und insbesondere zu einer Beeinträchtigung des verfassungsrechtlich gewährleisteten Rederechts des freien Abgeordneten (Art. 79 Abs. 2 LV) führen.<sup>6</sup> Sie sind dann unstatthaft.

Auch die Form eines Zwischenrufs kann zu dessen Unzulässigkeit führen. Beleidigende Zwischenrufe stehen mit der Würde und Ordnung des Parlaments nicht im Einklang und sind daher zu unterlassen.<sup>7</sup> Derartige Zwischenrufe verlassen die Sachebene und dienen nicht der argumentativen Auseinandersetzung mit unterschiedlichen politischen Auffassungen, weil bei ihnen die persönliche Diffamierung, die bloße Provokation im Vordergrund steht.<sup>8</sup> Eine inhaltliche Zensur ist mit der Zurückweisung eines solchen Zwischenrufs nicht verbunden, da es allein um die Art und Weise der Bemerkung geht. Bei einem rein polemischen, nicht beleidigenden Zwischenruf kann nicht ohne weiteres von einem Verstoß gegen das Ansehen des Parlaments ausgegangen werden.

Wann im Einzelfall ein Zwischenruf die Grenze des Zulässigen überschreitet, obliegt der sachgerechten Einschätzung des Präsidenten. Die Begriffe „Würde“ und „Ordnung“ i.S.d. §§ 4 Satz 2, 39 Abs. 1 Satz 1 GOLT stellen sog. „unbestimmte Rechtsbegriffe“ dar, deren Auslegung und Anwendung auf den Einzelfall eine situationsabhängige Wertung erforderlich

---

<sup>4</sup> *Brockner*, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof (Hrsg.), a.a.O., Art. 40, Rn. 95 (Drittbearbeitung 2011); *Schulze-Fielitz*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), a.a.O., § 11, Rn. 15.

<sup>5</sup> Siehe Fn. 2.

<sup>6</sup> Vgl. *Achterberg*, a.a.O., S. 658; *Trossmann*, a.a.O., § 40, Rn. 13; *Fensch*, in: Arens (Hrsg.), a.a.O., § 52, Anm. 2. Vgl. auch *Weng*, ZParl 17 (1986), 248, 255. Allg. zur verfassungsrechtlichen Dimension des Rederechts der Abgeordneten BVerfGE 80, 188, 218 m.w.N.

<sup>7</sup> *Fensch*, in: Arens (Hrsg.), a.a.O., § 52, Anm. 2.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen vom 5. November 2010, Az.: 12-I-10.

machen, die mitunter unverzüglich getroffen werden muss.<sup>9</sup> Dem Präsidenten steht daher ein Beurteilungsspielraum zu, wann im Einzelfall ein Zwischenruf geeignet erscheint, das Ansehen des Parlaments zu beeinträchtigen.<sup>10</sup> Hiermit geht einher, dass der Präsident die ihm durch das Plenum übertragene Ordnungsgewalt gemäß den §§ 38 ff. GOLT in eigener Verantwortung und unabhängig ausübt (dazu unter IV.).<sup>11</sup> Dies gilt auch für die Vizepräsidenten des Landtags, die als „amtierende Präsidenten“ die Sitzung stellvertretend leiten (§§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 1 GOLT).<sup>12</sup>

### III. Die Zulässigkeit von Zwischenrufen der Landesregierung

Die vorgenannten Grundsätze finden auch Anwendung, wenn Mitglieder der Landesregierung von ihrem Abgeordnetensitz Zwischenrufe tätigen.<sup>13</sup> Derartige Fälle stellen in der parlamentarischen Praxis jedoch nur eine Randerscheinung dar, weil Regierungsmitglieder häufig von der „Regierungsbank“ dazwischenrufen.

Auch wenn Zwischenrufe der Regierungsmitglieder von deren Sitzen nicht dem Maß an parlamentarischer Tradition und Häufigkeit entsprechen sollten, wie dies bei Zwischenrufen der Abgeordneten der Fall ist, dürfte deswegen nicht auf ihre Unzulässigkeit geschlossen werden können.<sup>14</sup> Eine Praxis des rheinland-pfälzischen Landtags, nach der Zwischenrufe von Regierungsmitgliedern als solche nicht toleriert würden, ist nicht bekannt. Sie können vielmehr Bestandteil einer spontanen parlamentarischen Auseinandersetzung mit einem Redebeitrag oder anderen Zwischenrufen aus der Mitte des Landtags sein.

Zwischenrufe der Landesregierung sind insbesondere dann nicht unstatthaft, wenn sie zurückhaltend getätigt werden, deren Form der Würde und Ordnung des Landtags entspricht und sie insgesamt nur eine untergeordnete Bedeutung im parlamentarischen Verfahren einnehmen. Will sich die Landesregierung darüber hinaus in die parlamentarische Debatte einbringen, kann sie von ihrem weitreichenden verfassungsrechtlichen Rederecht Gebrauch

<sup>9</sup> Vgl. Weng, ZParl 17 (1986), 248, 249 f.

<sup>10</sup> Zum Beurteilungsspielraum des Präsidenten bei unbestimmten Rechtsbegriffen siehe den Beschluss des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 25. März 2010, Az.: 3/09; Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., § 36, Anm. 2.b). Siehe auch Achterberg, a.a.O., S. 658.

<sup>11</sup> Vgl. BVerfGE 60, 374, 379 m.w.N.

<sup>12</sup> Vgl. BVerfGE 60, 374, 378.

<sup>13</sup> Vgl. Edinger, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 89, Rn. 15 m.w.N.; Achterberg, a.a.O., S. 660.

<sup>14</sup> Fensch, in: Arens (Hrsg.), a.a.O., § 52, Anm. 2; a.A. Trossmann, a.a.O., § 45, Rn. 3 für den Bundestag.

machen (Art. 89 Abs. 3 LV). Hierfür muss sie die Ausführungen des Mitglieds des Landtags abwarten (§ 27 Abs. 2 GOLT).

#### IV. Geschäftsordnungsrechtliche Ordnungsmaßnahmen

##### 1. Ordnungsmaßnahmen gegenüber Abgeordneten

Sinn und Zweck der geschäftsordnungsrechtlichen Ordnungsmaßnahmen ist es, die Abgeordneten im Interesse der Aufgabenerledigung und des Ansehens des Parlaments zu einem ordnungsgemäßen Gebrauch ihrer Statusrechte anzuhalten. Insofern haben sie einen disziplinierenden Charakter.<sup>15</sup> Sie werden dafür eingesetzt, um in der gegenwärtigen Situation die Sitzungsordnung aufrechtzuerhalten. Sie verfolgen ferner eine präventive Zielsetzung, weil mit ihnen auch künftige Störungen verhindert werden sollen. Deswegen kann ein Zwischenruf, der gegen die Würde oder Ordnung des Hauses verstößt, auch nachträglich gerügt werden (§ 39 Abs. 1 Satz 3 GOLT).

Gegenüber Abgeordneten, deren Zwischenrufe gegen die Würde oder Ordnung des Hauses verstoßen, kommen im Rahmen des Erforderlichen grundsätzlich folgende Ordnungsmaßnahmen in Betracht, die eine gesteigerte Intensität aufweisen:

- Rüge (§ 39 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1, Satz 3 GOLT)

Die Rüge stellt im Alltag der Parlamente ein Mittel der Ermahnung, der Erinnerung oder der Missbilligung dar, mit dem auf die Gepflogenheiten des Hauses hingewiesen wird.<sup>16</sup> Besondere Formerfordernisse sind nicht zu beachten. Die Rüge stellt im Vergleich zu anderen Ordnungsmaßnahmen das mildeste Mittel dar.<sup>17</sup> Hat der Präsident einen unzulässigen Zwischenruf nicht gehört, kann er ihn in der nächsten Sitzung erwähnen und rügen.

- Ordnungsruf (§ 39 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GOLT)

Ein unzulässiger Zwischenruf kann ferner mit einem Ordnungsruf des amtierenden Präsidenten geahndet werden. Der Zwischenrufer ist dabei unter Nennung seines Namens ausdrücklich „zur Ordnung“ zu rufen. Hierdurch wird eine Unterscheidung zur milderen Rüge ermöglicht.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> So Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41, Anm. 1.a).

<sup>16</sup> Siehe BVerfGE 60, 374, 381.

<sup>17</sup> Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41, Anm. 1.c).

<sup>18</sup> Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41, Anm. 1.e) ff.



- Ausschluss von der Sitzung (§ 39 Abs. 2 Satz 1 GOLT)

Wurde ein Abgeordneter während einer Sitzung dreimal wegen unzulässiger Zwischenrufe zur Ordnung gerufen und wurde er beim zweiten Mal auf die Folgen hingewiesen (Alt. 1) oder verletzt ein Mitglied des Landtags durch einen Zwischenruf gröblich die Ordnung des Hauses (Alt. 2), kann der Präsident ihn von dieser Sitzung ausschließen. Ein gröblicher Ordnungsverstoß kann von permanenten Störungen oder groben und infamen Beleidigungen ausgehen.<sup>19</sup> Der Sitzungsausschluss eines Abgeordneten kann nur bei derartigen schwerwiegenden Verstößen gegen die Würde oder Ordnung des Hauses ein erforderliches Mittel darstellen.

Kommt während einer Plenarsitzung eine störende Unruhe auf, kann der Präsident die Sitzung auf unbestimmte Zeit unterbrechen oder – als weitreichenderes Mittel – sogar schließen. Voraussetzung ist dabei, dass der Fortgang der Verhandlung durch die störende Unruhe in Frage gestellt wurde (§ 40 Satz 1 GOLT).

Alle geschäftsordnungsrechtlichen Ordnungskompetenzen übt der amtierende Präsident Kraft Übertragung durch das Parlament in eigener Verantwortung und unabhängig aus.<sup>20</sup> Auch wenn einzelne Vorschriften auf Rechtsfolgenseite für eine „gebundene“ Entscheidung des Präsidenten sprechen (z.B. § 39 Abs. 1 Satz 1 GOLT), ist letztlich nicht zu übersehen, dass alle Ordnungsbestimmungen auf dem zentralen Tatbestandsmerkmal der „Würde oder Ordnung des Hauses“ (§ 39 Abs. 1 Satz 1 GOLT) aufbauen. Diese unbestimmten Rechtsbegriffe setzen eine situationsabhängige Wertung voraus, die sachgerecht und eigenverantwortlich mit einer Einschätzungsprärogative des amtierenden Präsidenten vorgenommen wird.

## 2. Ordnungsmaßnahmen gegenüber Mitgliedern der Landesregierung

Dass Regierungsmitglieder der Ordnungsgewalt des Präsidenten unterstehen, wird im Bund und in den Ländern allgemein anerkannt.<sup>21</sup> In der rheinland-pfälzischen Verfassung wird dies sogar ausdrücklich in Art. 89 Abs. 4 LV bestätigt und in § 41 Abs. 1 GOLT aufgegriffen.

Daraus ergibt sich, dass der Präsident unzulässige Zwischenrufe von Mitgliedern der Regierung rügen darf. Möglich erscheint auch der Hinweis an die Regierung, dass ein entspre-

<sup>19</sup> Roll, a.a.O., § 38, Rn. 2.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfGE 60, 374, 378 f.; vgl. auch Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41, Anm. 1.b).

chendes Verhalten eines Abgeordneten mit einer bestimmten geschäftsordnungsrechtlichen Sanktion (s.o.) geahndet werden könnte.<sup>22</sup> Als schärferes Mittel darf der Präsident auch einzelne Mitglieder der Regierung ausdrücklich zur Ordnung rufen, wenn Zwischenrufe gegen die Würde oder Ordnung des Hauses verstoßen.<sup>23</sup>

Die vorgenannten Kompetenzen leiten sich nicht konstitutiv aus der Geschäftsordnung ab, sondern gründen in der verfassungsrechtlichen Ordnungsgewalt des Präsidenten. Dennoch kann der Präsident bei einer Rüge oder einem Ordnungsruf gegenüber der Regierung entsprechend § 39 Abs. 1 Satz 1 GOLT verfahren.<sup>24</sup>

Außer der Rüge und dem Ordnungsruf dürften weitergehende Maßnahmen (wie etwa der Ausschluss von der Plenarsitzung) erst nach einer Abwägung zwischen dem Zutritts- und Rederecht der Landesregierung (Art. 89 Abs. 2, Abs. 3 LV) und der Ordnungsgewalt des Präsidenten (Art. 89 Abs. 4 LV) zulässig sein. Die beiden widerstreitenden Rechtspositionen stehen einander auf der Ebene des Verfassungsrechts gleichrangig gegenüber, so dass im Einzelfall ein schonender Ausgleich zwischen ihnen zu suchen ist (sog. Grundsatz der praktischen Konkordanz). Erst bei einem schwerwiegenden Verstoß gegen die Würde oder Ordnung des Hauses durch einen Zwischenruf der Landesregierung dürfte die vorzunehmende Abwägung zu dem Ergebnis führen, dass ein Mitglied der Landesregierung von der Plenarsitzung ausgeschlossen werden kann.

#### Wissenschaftlicher Dienst

---

<sup>21</sup> Siehe etwa *Trossmann*, a.a.O., § 45, Rn. 4.

<sup>22</sup> Zum „hypothetischen Ordnungsruf“ *Brockner*, in: *Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhof* (Hrsg.), a.a.O., Art. 40, Rn. 95 (Drittbearbeitung 2011).

<sup>23</sup> *Edinger*, in: *Grimm/Caesar* (Hrsg.), a.a.O., Art. 89, Rn. 15 m.w.N.

<sup>24</sup> Vgl. *Trossmann*, a.a.O., § 45, Rn. 4.