LANDTAG RHEINLAND-PFALZ



Abteilung K Kommunikation Mainz, den 11. April 2018

WID - Im Fokus Nr. 17/15

Der parlamentarische Ordnungsruf und das Rederecht des Abgeordneten

Der (amtierende) Präsident¹ ist während der Plenarsitzungen für die Wahrung der "Ordnung des Hauses", also des Landtags Rheinland-Pfalz, verantwortlich². Diese sogenannte Ordnungsgewalt übt der Präsident unabhängig und eigenverantwortlich aus³. Neben den Abgeordneten unterstehen auch die Mitglieder der Landesregierung und ihre Beauftragten seiner Ordnungsgewalt⁴. Er kann verschiedene Ordnungsmaßnahmen ergreifen, um einen geordneten Ablauf der Plenarsitzungen sicherzustellen. zählt neben dem Sachruf⁵ und der Entziehung des Wortes⁶ auch der Ordnungsruf⁷, der gar zu einem Sitzungsausschluss8 führen kann.

In der letzten Zeit haben sich die Verfassungsgerichte der Bundesländer häufiger mit parlamentarischen Ordnungsmaßnahmen - insbesondere dem Ordnungsruf - befasst und weitergehende Maßstäbe für deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit aufgestellt⁹. Hierzu soll nachfolgend ein kurzer Überblick gegeben werden.

I. Was ist ein Ordnungsruf?

Redner, die die parlamentarische Würde oder die Ordnung des Landtags verletzen, werden vom Präsidenten gerügt oder mit Nennung des Namens zur Ordnung gerufen¹⁰. Ein Ordnungsruf im Sinne der Geschäftsordnung des Landtags liegt nur dann vor, wenn er vom Präsidenten auch nach außen hin ausdrücklich als solcher kenntlich gemacht worden ist, das heißt mindestens den Begriff "Ordnung" enthält¹¹. Durch dieses strenge Formerfordernis wird der Ordnungsruf von dem nicht-förmlichen Ordnungsmittel der Rüge, derer sich der Präsident bei geringfügigen Verstößen gegen die Ordnung bedienen kann, abgegrenzt12. Der Unterschied zum Ordnungsruf wird bei der Rüge meist auch durch eine abweichende Wortwahl kenntlich gemacht (zum Beispiel "dies ist unparlamentarisch")13.

Bei der Erteilung des Ordnungsrufs kann der Präsident den Anlass nennen und eine Begründung geben¹⁴. Von den nachfolgenden Rednern dürfen der Ordnungsruf und der Anlass hierzu nicht behandelt werden. Denn der Präsident darf zur Wahrung seiner Autorität im Plenum nicht

¹ Während der Plenarsitzungen übernimmt die jeweilige amtierende Präsidentin bzw. der jeweilige amtierende Präsident die Sitzungsleitung (§§ 5 Abs. 1, 20 Abs. 1 Satz 1 GOLT Rlp). Vereinfachend wird nachfolgend von "dem Präsidenten" gesprochen.

² Vgl. Art. 85 Abs. 3 Satz 4, 89 Abs. 4 LV Rlp, § 4 Satz 2, § 41 Abs. 1 der <u>Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz</u> in der Fassung vom 1. Juni 2017 (GOLT Rlp).

³ Vgl. § 4 Satz 2 GOLT Rlp; BVerfGE 60, 374 (379).

⁴ Art. 89 Abs. 4 LV Rlp.

⁵ § 38 Abs. 1 GOLT Rlp.

⁶ § 38 Abs. 2 GOLT Rlp.

⁷ § 39 Abs. 1 GOLT Rlp.

^{8 § 39} Abs. 2 und 3 GÖLT RIp.

⁹ HVerfG, Urteil vom 2. März 2018, Aktenzeichen: HVerfG 3/2017; VerfG Brandenburg, Beschluss vom 20. Oktober

^{2017,} Aktenzeichen: 46/16; LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 17. Mai 2017, Aktenzeichen: LVerfG 1/17; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 25. Juni 2015, Aktenzeichen: 10/14; VerfGH Sachsen, Urteil vom 30. September 2014, Aktenzeichen: Vf. 48-I-13.

¹⁰ § 39 Abs. 1 Satz 1 GOLT Rlp.

¹¹ Vgl. BVerfGE 60, 374 (382).

BVerfGE 60, 374 (381); Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 Rn. 29.
 Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis (Losebl., Stand: Dez. 2011) Vor §§ 36 - 41 Anm. 2 a).

¹⁴ Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis (Losebl., Stand: Dez. 2011) § 36 Anm. 2 g), a.A. (Begründung rechtsstaatlich erforderlich) HVerfG, Urteil vom 2. März 2018, Aktenzeichen: HVerfG 3/2017.

kritisiert werden, hierfür ist Raum im Ältestenrat¹⁵.

II. Wann kann ein Ordnungsruf verhängt werden?

Ein Ordnungsruf kann nach der Geschäftsordnung bei einer Verletzung der Würde oder der Ordnung des Landtags verhängt werden.

1. Die Begriffe "Würde" und "Ordnung"

Geschützt wird von der Vorschrift zunächst der verfassungs- und geschäftsordnungsmäßige Ablauf der Plenarsitzungen¹⁶. Weiteres Schutzgut ist das Ansehen und die Würde des Verfassungsorgans Landtag. Denn dies ist eine wesentliche Bedingung für die Akzeptanz der Demokratie im Allgemeinen sowie der Volksvertretung als ihrer zentralen Institution im Besonderen und damit Voraussetzung einer funktionierenden demokratischen Ordnung¹⁷. Ein Parlament kann seine Aufgaben nur dann erfüllen, wenn ihm Ansehen, Respekt und Akzeptanz der Wählerschaft als der Gesamtheit der Repräsentierten entgegengebracht und es als besonderer, herausgehobener Ort der Entscheidungsfindung anerkannt wird¹⁸. Daneben sind auch die Ehre und das Ansehen eines anderen Abgeordneten oder eines Dritten geschützt¹⁹.

Die beiden Schutzgüter "Würde" und "Ordnung" müssen dabei nicht trennscharf unterschieden werden; insbesondere kann ein Verhalten oder eine Äußerung beide Aspekte betreffen²⁰.

2. Anwendungsfälle für eine Verletzung der Würde oder Ordnung

Wann im konkreten Einzelfall eine Verletzung der Würde oder Ordnung des Hauses vorliegt, lässt sich nicht schematisch beantworten. Maßstäbe zur Beurteilung können sich aber aus rechtlichen Regelungen, überkommenden parlamentarischen Vorstellungen und Parlamentsbräuchen ergeben²¹.

Zunächst kommen hier beleidigende Äußerungen gegenüber Abgeordneten, Regierungsmitgliedern oder Außenstehenden in Betracht²². Mögliche weitere Anwendungsfälle sind herabsetzende Äußerungen über den Staat, seine Organe sowie die demokratischen Strukturen insgesamt²³.

Eine Verletzung der Würde oder Ordnung kann ferner auch dann vorliegen, wenn parlamentarische Beratungsabläufe, wie etwa Redebeiträge oder Abstimmungen, gestört oder gar zu verhindern versucht werden²⁴.

Auch Kritik an der Amtsführung des Präsidenten im Plenum kann als Ordnungsverletzung geahndet werden²⁵.

3. Beurteilungsspielraum des Präsidenten

Die Auslegung der in der Geschäftsordnung verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe, ihre Anwendung auf den konkreten Einzelfall und die Gewichtung eines erkannten Verstoßes bleibt vorrangig Sache des Landtags und seines Präsidenten²⁶. Hierbei steht diesem ein Beurteilungsspielraum zu, der verfassungsgerichtlich nur beschränkt überprüft werden kann²⁷. Dies

¹⁵ Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis (Losebl., Stand: Dez. 2011) § 36 Anm. 3.

¹⁶ Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 Rn. 29.

¹⁷ HVerfG, Urteil vom 2. März 2018, Aktenzeichen: HVerfG 3/2017; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis (Losebl., Stand: Dez. 2011) Vor §§ 36 - 41 Anm. 1 b).

¹⁸ HVerfG, Urteil vom 2. März 2018, Aktenzeichen: HVerfG 3/2017; VerfG Brandenburg, Beschluss vom 20. Oktober 2017, Aktenzeichen: 46/16.

¹⁹ Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis (Losebl., Stand: Dez. 2011) § 36 Anm. 2 g).

Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis (Losebl., Stand: Dez. 2011) § 36 Anm. 2 g).
 Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentari-

sche Praxis (Losebl., Stand: Dez. 2011) Vor $\S\S$ 36 - 41 Anm. 1 c).

²² Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis (Losebl., Stand: Dez. 2011) Vor §§ 36 - 41 Anm. 1 c) aa).

²³ HVerfG, Urteil vom 2. März 2018, Aktenzeichen: HVerfG 3/2017; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis (Losebl., Stand: Dez. 2011) § 36 Anm. 2 h)

b).
²⁴ Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis (Losebl., Stand: Dez. 2011) Vor §§ 36 - 41 Anm.
1 c) bb).

²⁵ Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis (Losebl., Stand: Dez. 2011) Vor §§ 36 - 41 Anm. 1 c) cc).

²⁶ HVerfG, Urteil vom 2. März 2018, Aktenzeichen: HVerfG 3/2017.

²⁷ Vgl. HVerfG, Urteil vom 2. März 2018, Aktenzeichen: HVerfG 3/2017; VerfGH Sachsen, Beschluss vom 19. Juli

3

folgt aus der **Parlamentsautonomie** als Ausprägung des Grundsatzes der Gewaltenteilung. Ferner ergibt sich dieser Spielraum aus dem spezifischen Charakter des parlamentarischen Willensbildungsprozesses in dem Kollegialorgan Landtag, das wesentlich durch Elemente **organschaftlicher Selbstregulierung** geprägt ist²⁸. Hinzu kommt der situative Charakter der mündlichen Rede und die Notwendigkeit einer zeitnahen Reaktion²⁹. Die entscheidungserhebliche **Situation** stellt sich als unwiederholbar dar und kann in ihrem Ablauf und in ihrer gesamten Atmosphäre von Außenstehenden nur mit Schwierigkeiten nachempfunden werden³⁰.

III. Wann kann ein Ordnungsruf das Rederecht des Abgeordneten verletzen?

1. Was ist das parlamentarische Rederecht?

Das parlamentarische Rederecht gehört zu den verfassungsrechtlich geschützten Statusrechten des Abgeordneten. Es verbrieft jedem Abgeordneten das Recht, im Plenum das Wort zu ergreifen³¹. Die Redefreiheit des Abgeordneten im Parlament ist durch besondere Vorschriften und Grundsätze der Landesverfassung geschützt. Sie sichert das freie Mandat des Abgeordneten und stellt eine in der Demokratie unverzichtbare Kompetenz zur Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben dar, die den Status als Abgeordneter wesentlich mitbestimmt³².

Die Redefreiheit des Abgeordneten im Parlament unterfällt aber weder dem grundgesetzlichen Schutzbereich der **Meinungsfreiheit** noch der **allgemeinen Handlungsfreiheit**, weil sie nicht der Freiheit des Bürgers gegenüber dem Staat gleichgestellt werden kann. Sie dient vielmehr unmittelbar der Erfüllung der in der Verfassung normierten Staatsaufgaben³³. Es ist daher möglich, dass Äußerungen eines Abgeordneten die Ordnung des Parlaments verletzen und eine Sanktion des Präsidenten nach sich ziehen, obwohl sie sich in den Grenzen der Meinungsfreiheit gehalten haben³⁴.

2. Ordnungsgewalt als Korrektiv

Die parlamentarischen Redefreiheit wird durch die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Indemnität (Art. 93 LV Rlp) besonders geschützt³⁵. Danach darf ein Abgeordneter wegen seiner Abstimmung oder wegen seiner in Ausübung des Mandats getanen Äußerungen durch keine Instanz außerhalb des Landtags zur Verantwortung gezogen werden. Strafrechtliche und zivilrechtliche Sanktionen sind also gegenüber dem Abgeordneten ausgeschlossen. Die parlamentarische Ordnungsgewalt wirkt insoweit als notwendiges innerparlamentarisches Korrektiv³⁶. Sie sichert die Wahrung der Würde und Ordnung des Landtags.

Die Verhängung eines **Ordnungsrufs** wegen einer Äußerung in einer Plenardebatte kann in die verfassungsrechtlich geschützten Statusrechte des Abgeordneten eingreifen, zu denen auch das parlamentarische Rederecht gehört³⁷.

Bei dem nicht-förmlichen Ordnungsmittel der **Rüge** ist ein solcher Eingriff in das Rederecht dagegen regelmäßig ausgeschlossen. Denn die Rüge hat lediglich mahnenden Charakter. Sie bringt zwar auch eine Missbilligung der Äußerung oder des Verhaltens eines Abgeordneten zum Ausdruck, hat jedoch weder unmittelbar

^{2012,} Aktenzeichen: Vf. 160-I-11; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 23. Januar 2014, Aktenzeichen: 4/13; VerfG Brandenburg, Beschluss vom 20. Oktober 2017, Aktenzeichen: 46/16.

Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis (Losebl., Stand: Dez. 2011) § 36 Anm. 2 b).

²⁸ HVerfG, Urteil vom 2. März 2018, Aktenzeichen: HVerfG 3/2017.

²⁹ Vgl. VerfG Brandenburg, Beschluss vom 20. Oktober 2017, Aktenzeichen: 46/16; LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 17. Mai 2017, Aktenzeichen: LVerfG 1/17; VerfGH Sachsen, Beschluss vom 19. Juli 2012, Aktenzeichen: Vf. 160-I-11.

³⁰ HVerfG, Urteil vom 2. März 2018, Aktenzeichen: HVerfG 3/2017; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 23. Januar 2014, Aktenzeichen: 4/13.

³¹ *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 79 Rn. 66.

³² Vgl. BVerfGE 60, 374 (380); VerfG Brandenburg, Beschluss vom 20. Oktober 2017, Aktenzeichen: 46/16.

³³ BVerfGE 60, 374 (380).

³⁴ BVerfGE 60, 374 (380).

³⁵ Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 79 Rn. 66.

³⁶ Vgl. HVerfG, Urteil vom 2. März 2018, Aktenzeichen: HVerfG 3/2017; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 25. Juni 2015, Aktenzeichen: 10/14; *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 93 Rn. 1.

³⁷ BVerfGE 60, 374 (379); LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 17. Mai 2017, Aktenzeichen: LVerfG 1/17; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis (Losebl., Stand: Dez. 2011) Vor §§ 36 - 41 Anm. 3.

noch mittelbar einen Rechtsnachteil für den Abgeordneten zur Folge³⁸.

3. Kontrolle durch die Verfassungsgerichte

Liegt ein Eingriff in das parlamentarische Rederecht vor, prüfen die Verfassungsgerichte, ob die Ordnungsmaßnahme von der dem Parlament zustehenden Ordnungsgewalt gedeckt war³⁹. Dabei berücksichtigen sie den Beurteilungsspielraum, welcher dem Präsidenten bei der Auslegung geschäftsordnungsrechtlicher Vorschriften zusteht⁴⁰.

Bei der Prüfung, ob die Grenzen des Beurteilungsspielraums überschritten wurden, **differenzieren** die Verfassungsgerichte danach, ob die konkret verhängte Ordnungsmaßnahme der äußeren Ordnung der parlamentarischen Arbeit diente, also nur an die Form einer Äußerung oder an das Verhalten des Abgeordneten anknüpft (a.), oder ob ihr Gegenstand der Inhalt einer Äußerung ist (b.).

Die verfassungsgerichtliche Kontrolle ist umso intensiver, je deutlicher die angegriffene Maßnahme nicht bloß auf das Verhalten des Abgeordneten, sondern auf den Inhalt der jeweiligen Äußerung reagiert. Denn die zur Verfügung stehenden Ordnungsinstrumentarien dürfen nicht dazu dienen, bestimmte inhaltliche Sichtweisen aus der parlamentarischen Debatte auszuschließen⁴¹.

a. Verhalten des Abgeordneten

Wenn die jeweilige Maßnahme an das äußere Verhalten des Abgeordneten anknüpft, prüfen die Gerichte unter Beachtung des Selbstbestimmungsrechts des Parlaments lediglich, ob dem Präsidenten bei der Entscheidung alle relevanten Tatsachen bekannt waren, ob die Bewertung des Verhaltens gemessen an der sonstigen Parlamentspraxis dem Gleichheitssatz genügt und ob die Maßnahme im Übrigen nicht offensichtlich fehlerhaft oder willkürlich erscheint⁴². Weiter prüfen sie, ob die von dem Präsidenten vorgenommene Auswahl unter verschiedenen zur Verfügung stehenden Ordnungsmitteln zumindest vertretbar erscheint⁴³.

b. Inhaltliche Äußerung des Abgeordneten

Bezieht sich die Maßnahme hingegen (auch) auf die inhaltliche Aussage, prüfen die Gerichte darüber hinaus, ob tatsächlich gleichrangige Rechtsgüter von Verfassungsrang verletzt oder gefährdet waren, was allein eine Sanktionierung inhaltlicher Aussagen rechtfertigen könnte.

Als gegen das Recht der freien Rede abzuwägende Rechtsgüter kommen Rechte anderer Verfassungsorgane, Rechte Dritter oder Interessen der Allgemeinheit mit Verfassungsrang in Betracht. Ordnungsmaßnahmen können insbesondere bei Redebeiträgen von Abgeordneten gerechtfertigt sein, bei denen es sich nicht mehr um eine inhaltliche Auseinandersetzung handelt, sondern eine bloße Provokation im Vordergrund steht oder wo es um die schiere Herabwürdigung Anderer oder die Verletzung von Rechtsgütern Dritter geht⁴⁴. Anhaltspunkte hierfür bietet die Erfüllung der Tatbestände von Straftaten (beispielsweise Beleidigung (§ 185 StGB), üble Nachrede (§ 186 StGB), Verleumdung (§ 187 StGB) oder Ordnungswidrigkeiten⁴⁵. Darauf, ob eine Bestrafung auch - ungeachtet des Immunitäts- und Indemnitätsschutzes - tatsächlich erfolgen könnte, kommt es nicht an46.

³⁸ BVerfGE 60, 374 (382 f.).

³⁹ Vgl. VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 25. Juni 2015, Aktenzeichen: 10/14.

⁴⁰ Siehe hierzu unter Ziff. II. 3.

⁴¹ LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 17. Mai 2017, Aktenzeichen: LVerfG 1/17.

⁴² LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 17. Mai 2017, Aktenzeichen: LVerfG 1/17; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 27. Januar 2011, Aktenzeichen: LVerfG 4/09; VerfGH Sachsen, Urteil vom 3. Dezember 2012, Aktenzeichen: Vf. 77-I-10.

⁴³ Vgl. HVerfG, Urteil vom 2. März 2018, Aktenzeichen: HVerfG 3/2017; VerfG Brandenburg, Beschluss vom 20. Oktober 2017, Aktenzeichen: 46/16; LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 17. Mai 2017, Aktenzeichen: LVerfG 1/17;

VerfGH Sachsen, Urteil vom 30. September 2014, Aktenzeichen: Vf. 48-I-13. Eine engere Prüfung dahingehend, ob das mildeste Mittel gewählt wurde nimmt das LVerfG Mecklenburg-Vorpommern vor (Urteil vom 29. Januar 2009, Aktenzeichen: LVerfG 5/08).

⁴⁴ VerfG Brandenburg, Beschluss vom 20. Oktober 2017, Aktenzeichen: 46/16.

⁴⁵ Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 17. Mai 2017, Aktenzeichen: LVerfG 1/17; VerfGH Sachsen, Urteil vom 3. November 2011, Aktenzeichen: Vf. 30-I-11; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis (Losebl., Stand: Dez. 2011) Vor §§ 36 - 41 Anm. 1 c) aa).

⁴⁶ VerfG Brandenburg, Beschluss vom 20. Oktober 2017, Aktenzeichen: 46/16.

Allerdings bedarf es in jedem Einzelfall einer Abwägung zwischen dem zu schützenden Rechtsgut und dem Rederecht des Abgeordneten. Je gewichtiger die von dem Abgeordneten thematisierten Fragen für das Parlament und die Öffentlichkeit sind und je intensiver die politische Auseinandersetzung geführt wird, desto eher kommt dem Recht der freien Rede Vorrang zu. Dabei ist stets zu berücksichtigen, dass in der parlamentarischen Auseinandersetzung überspitzte und polemische Formulierungen und die bewusste Polarisierung in einem gewissen Maße hinzunehmen sind⁴⁷.

IV. Rechtsschutzmöglichkeiten

Mit der Behauptung, der Präsident habe bei der Ausübung der Ordnungsgewalt den verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten verletzt, kann Rechtsschutz im **Organstreitverfahren** vor dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Anspruch genommen werden (Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV Rlp). Der Verfassungsgerichtshof kann in dem Verfahren feststellen, ob die von dem Präsidenten ergriffene Ordnungsmaßnahme den verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten verletzt hat⁴⁸.

Daneben sieht die Geschäftsordnung des Landtags als Rechtsbehelf die Möglichkeit des **Einspruchs** gegen den Ordnungsruf vor; hierüber entscheidet der Landtag in seiner nächsten Sitzung (§ 39 Abs. 6 GOLT Rlp)⁴⁹.

⁴⁷ HVerfG, Urteil vom 2. März 2018, Aktenzeichen: HVerfG 3/2017; LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 17. Mai 2017, Aktenzeichen: LVerfG 1/17.

 $^{^{\}rm 48}$ Vgl. $\it Brocker,$ in: BK-GG (Losebl., Stand: Feb. 2011), Art. 40 Rn. 136.

⁴⁹ *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 Rn. 29.