

U n t e r r i c h t u n g

durch die Präsidentin des Landtags

Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 6/20) zur Beurteilung von Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Erteilung von Ordnungsrufen und weiteren Maßnahmen zur Sicherung von Ordnung und Würde des Hauses

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme zur Beurteilung von Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Erteilung von Ordnungsrufen und weiteren Maßnahmen zur Sicherung von Ordnung und Würde des Hauses wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 6/20 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Anlage 4 der Geschäftsordnung in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 7/2836).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung in Verbindung mit § 8 Abs. 4 der Anlage 4 der Geschäftsordnung zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der oben genannten Drucksachenummer abrufbar.

Birgit Keller
Präsidentin des Landtags

Anlage

Hinweis:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an die Auftraggeber verteilt. Sie steht elektronisch im Abgeordneteninformationssystem (AIS) und in der Parlamentsdokumentation zur Verfügung.

Thüringer Landtag

Erfurt, 8. Oktober 2021

Abteilung A

Wissenschaftlicher Dienst

WD 6/20

Gutachtliche Stellungnahme zur Beurteilung von Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Erteilung von Ordnungsrufen und weiteren Maßnahmen zur Sicherung von Ordnung und Würde des Hauses

Gliederung

A. Auftrag und Sachverhalt.....	3
B. Würdigung	4
I. Einleitung.....	4
II. Geschäftsordnungsrechtliche Ausgestaltung parlamentarischer Ordnungsmaßnahmen gegenüber Abgeordneten im Rechtsvergleich.....	5
1. Entziehung des Wortes	6
2. Sachruf.....	8
3. Rüge	9
4. Ordnungsruf	9
5. Ordnungsgeld.....	12
6. Sitzungsausschluss.....	13
7. Einspruch	17
III. Verfassungsrechtliche Grundlagen: Ordnungsgewalt und parlamentarische Ordnung im Kontext mandatsbezogener Statusrechte und der Funktionsfähigkeit des Parlaments.....	18
1. Statusrechte der Abgeordneten und das Verfassungsgebot der Funktionsfähigkeit des Parlaments.....	18
2. Ordnungswalt und parlamentarische Ordnung.....	22
IV. Ordnungsmaßnahmen, die sich gegen das Verhalten von Abgeordneten richten	28
1. Nonverbale Bekundungen und Akzentuierungen.....	28
2. Verstöße gegen die Hausordnung und gegen parlamentarische Regeln oder Gepflogenheiten	30
3. Missachtung der Sitzungsleitung des Präsidenten.....	31
4. Störung des Ablaufs der Sitzung	31
V. Ordnungsmaßnahmen, die sich gegen Äußerungen von Abgeordneten richten	33
1. Erfüllung des Tatbestands einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit.....	37
2. Herabwürdigung anderer Personen oder Personengruppen.....	38
3. Unwahre Tatsachenbehauptungen.....	40
4. Kritik an der Sitzungsleitung	41
5. Äußerungen über soziale Medien.....	42

VI. Parlamentarische Praxis in Hinblick auf den Umgang mit Ordnungsmaßnahmen.....	44
1. Festlegungen zum Umgang mit Ordnungsmaßnahmen.....	44
2. Festlegungen zum Umgang mit Fällen nonverbaler Kommunikation	47
3. Festlegungen zum Umgang mit diskriminierenden Äußerungen.....	49
VII. Ordnungsmaßnahmen, die sich gegen das Verhalten oder Äußerungen von Regierungsmitgliedern und Staatssekretären richten.....	50
1. Zulässigkeit geschäftsordnungsrechtlicher Ordnungsmaßnahmen	50
2. Konkrete Maßnahmen.....	54
3. Zwischenrufe	55
4. Parlamentarische Praxis.....	56
C. Ergebnis	57

A. Auftrag und Sachverhalt

In der Sitzung des Ältestenrats am Freitag, dem 17. Juli 2020, wurde der Wissenschaftliche Dienst des Thüringer Landtags um eine Zuarbeit zur Beurteilung von Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Erteilung von Ordnungsrufen und weiteren Maßnahmen zur Sicherung von Ordnung und Würde des Hauses gebeten. Hintergrund der Auftragserteilung sind insbesondere Vorkommnisse während der Plenarsitzungen des Thüringer Landtags am 16. und 17. Juli 2020.

Gegenstand der Stellungnahme soll die Darstellung allgemeiner Maßstäbe zur Behandlung der in Rede stehenden Fragen als Grundlage für weitere Beratungen in dafür zuständigen Gremien wie dem Ältestenrat sein. Zum Gegenstand zählen insbesondere die Grenzen nonverbaler Kundgebungen, die Bewertung von möglicherweise diskriminierenden Äußerungen gegenüber Fraktionen oder Gruppen von Abgeordneten, die Maßstäbe für die Zulässigkeit solcher Bewertungen im Hinblick auf die Freiheit der parlamentarischen Debatte sowie die Möglichkeit der Erstreckung von sitzungsleitenden Maßnahmen auf Mitglieder der Landesregierung und Staatssekretäre. In die Stellungnahme sollen die Praxis des Deutschen Bundestags und die der anderen Landesparlamente einbezogen werden.

B. Würdigung

I. Einleitung

Eine der wesentlichen Aufgaben des Parlaments ist es, Forum für Rede und Gegenrede zu sein.¹ Ausdrückliche inhaltliche Konturierungen des parlamentarischen Diskurses zwischen dem im Parlament Sagbaren und der Grenze des Nichtinnehmbaren sind den Verfassungen der Länder und dem Grundgesetz überwiegend nicht zu entnehmen, vielmehr beschränken sich diese größtenteils auf einen Verweis auf die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments. Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Ordnungsmaßnahmen, welche sich daher aus den Geschäftsordnungen der Landesparlamente und des Deutschen Bundestages ergeben und die der Parlamentspräsident an Äußerungen oder Verhalten von Abgeordneten knüpfen kann (dazu unter II.), bewegen sich aufgrund ihres disziplinarrechtlichen Charakters im Spannungsfeld zwischen der für die parlamentarische Arbeit notwendigen und verfassungsrechtlich in seinen Statusrechten manifestierten Freiheit des Abgeordneten und der verfassungsrechtlich vorausgesetzten Notwendigkeit, die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten. Da es gleichermaßen Recht und demokratische Aufgabe des Abgeordneten ist, seine Position im parlamentarischen Diskurs zum Ausdruck zu bringen, bedürfen Einschränkungen seiner Freiheit einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. In diesem Kontext bewegen sich die Begrifflichkeiten der „Ordnung“ und „Würde“ des Hauses, deren Verletzung jede Ordnungsmaßnahme voraussetzt (dazu unter III.).

Ist das Parlament Forum öffentlicher Auseinandersetzungen, so können sich die im gesellschaftlichen Bereich in den Schranken der Meinungsfreiheit geführten Konflikte für das Parlament in besonderer Weise verschärfen, weil hier die repräsentative Meinungsbildung auf der Schnittstelle zwischen privatem und staatlichem Bereich betroffen ist, durch die gesellschaftliche Anschauungen in den parlamentarischen Willensbildungsprozess eingebracht werden.² Ob in diesem Zusammenhang aus dem Verhalten eines Abgeordneten (dazu unter IV.) oder aus einer von ihm getätigten Äußerung (dazu unter V.) eine Verletzung der parlamentarischen „Ordnung“ und „Würde“ erwächst und sich zu deren Behebung bzw. Sanktionierung Ordnungsmaßnahmen des Parlamentspräsidenten ergeben, ist vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Maßstäbe und der parlamentarischen Praxis (dazu unter VI.) zu beurteilen.

¹ BVerfGE 96, 264, juris Rn. 86; BVerfGE 10, 4, juris Rn. 43.

² Vgl. Schönberger/Schönberger, JZ 2018, S. 105, S. 111f.

Die Regierungen der Länder und die Bundesregierung sind ebenfalls Akteure im Rahmen des parlamentarischen Diskurses. Das zwischen dem Parlament als Gesetzgebungs- und Kontrollorgan und der Regierung als Spitze der Exekutive bestehende Spannungsverhältnis³ schlägt sich auch in der verfassungsrechtlichen Stellung der Mitglieder der Regierung nieder. Insoweit bedarf die weitergehende Frage in diesem Kontext, ob und in welchem Umfang Mitglieder der Thüringer Landesregierung Adressat parlamentarischer Ordnungsmaßnahmen sein können, einer gesonderten Prüfung (VII.). Gleiches gilt für die Staatssekretäre, die entsprechend Art. 70 Abs. 2 Thüringer Verfassung (ThürVerf) keine Mitglieder der Landesregierung im Rechtssinne sind, allerdings als deren Stellvertreter gemäß Art. 66 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf deren umfangreiches Zutritts- und Rederecht teilen.

II. Geschäftsordnungsrechtliche Ausgestaltung parlamentarischer Ordnungsmaßnahmen gegenüber Abgeordneten im Rechtsvergleich

Die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (GOLTTH⁴) sieht verschiedene Ordnungsmittel vor, welche sich – mit Abweichungen im Detail – auch in den geschäftsordnungsrechtlichen Regelungen der übrigen Landesparlamente und des Deutschen Bundestags finden. Diese enthalten eine Vielzahl unterschiedlicher Eingriffsmöglichkeiten, die sich nach Anlass, Schwere der Störung und Adressat (Abgeordnete, Redeprivilegierte, sonstige Sitzungsteilnehmer und Zuhörer) unterscheiden.⁵ Die verschiedenen Ordnungsmittel stehen zueinander in einem Stufenverhältnis.⁶ Sie bilden ein umfangreiches Instrumentarium zur Sicherung des würdigen und störungsfreien Ablaufs der Arbeit des Parlaments⁷ und ermöglichen ein verhältnismäßiges, den Gegebenheiten des Einzelfalles angemessenes Einschreiten.⁸

³ BVerfGE 10, 4, juris Rn. 52.

⁴ Die Vorschriften der Parlamente werden im Weiteren wie folgt abgekürzt: Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags = GOBT, Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag = GOLTBY, Geschäftsordnung des Landtags Baden-Württemberg = GOLTBW, Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses Berlin = GOAbghBE, Geschäftsordnung des Landtags Brandenburg = GOLTBB, Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft = GOBremBürg, Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft = GOHambBürg, Geschäftsordnung des Hessischen Landtags = GOLTHE, Geschäftsordnung des Landtags Mecklenburg-Vorpommern = GOLT MV, Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags = GOLTNI, Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen = GOLT NW, Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz = GOLTRP, Geschäftsordnung des Saarländischen Landtags = GOLTSL, Gesetz über den Landtag des Saarlandes = GELTSL, Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags = GOLT SN, Geschäftsordnung des Landtags Sachsen-Anhalt = GOLTST, Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtags = GOLTSH.

⁵ Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Dezember 2011, Vorbem. zu §§ 36-41 Ziff. 2).

⁶ Borowy, ZParl 2012, S. 635, S. 641. Vgl. auch Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (LVerfG MV), Urt. v. 29. Januar 2009, – 5/08 –, juris Rn. 44; LVerfG MV, Urt. v. 23. Januar 2014, – 4/13 –, juris Rn. 46; Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 20, Rn. 63; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis; Vorbem. zu §§ 36-41 Ziff. 2).

⁷ Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 855.

⁸ Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41 Ziff. 2).

Der bestehende Katalog geschäftsordnungsrechtlicher Ordnungsmaßnahmen im weiteren Sinne gegenüber Abgeordneten des Deutschen Bundestags und der Parlamente der Länder umfasst die Wortentziehung, den Sach- und den Ordnungsruf, den Sitzungsausschluss sowie (zum Teil) das Ordnungsgeld. Rügen sowie Ermahnungen, Erinnerungen und Hinweise werden als nicht „echte“ bzw. als informelle Ordnungsmittel angesehen⁹ und sind in den Geschäftsordnungen der Parlamente nur teilweise ausdrücklich geregelt.

1. Entziehung des Wortes

Entsprechend der Bestimmung der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags, wonach im Rahmen der Sitzungsordnung nur sprechen darf, wem der Präsident das Wort erteilt hat¹⁰, postulieren alle Geschäftsordnungen der Landesparlamente¹¹ und die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages¹², dass die Worterteilung im Rahmen der Plenarsitzungen durch den Präsidenten erfolgt. Die Entziehung des Wortes durch den Präsidenten erfolgt in den Sitzungen des Thüringer Landtags zunächst, wenn ein Redner ohne Einwilligung des Präsidenten – entgegen der Bestimmung, grundsätzlich in freiem Vortrag zu sprechen¹³ – eine im Wortlaut vorbereitete Rede verliest und zwei Mal erfolglos gemahnt wurde.¹⁴ Auch die Geschäftsordnung des Saarländischen Landtags sieht diese Regelung zur Verlesung einer im Wortlaut vorbereiteten Rede ohne Einwilligung des Präsidenten vor.¹⁵ Weiterhin darf der Präsident des Thüringer Landtags einen Redner unterbrechen.¹⁶ Der Redner hat zudem seine Rede zu unterbrechen, wenn die Glocke des Präsidenten ertönt.¹⁷ Gleichartige Regelungen gelten in den Landtagen Mecklenburg-Vorpommern¹⁸ und Rheinland-Pfalz¹⁹ sowie für die Sitzungen der Bremischen Bürgerschaft.²⁰ Spricht ein Abgeordneter im Thüringer Landtag über die Redezeit hinaus, entzieht ihm der Präsident nach einmaliger Mahnung das Wort²¹, was übereinstimmend auch die Geschäftsordnungen der Landtage Rheinland-Pfalz²²,

⁹ Vgl. BVerfGE 60, 374, juris Rn. 27; Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41 Ziff. 2) a) und b); Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 20, Rn. 63; Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 564.

¹⁰ § 26 Abs. 1 Satz 1 GOLTTH.

¹¹ § 43 Abs. 2 Satz 1 GOBremBürg; § 25 Abs. 2 GOLTBB; § 27 Abs. 1 Satz 1 GOLTRP; § 81 Abs. 1 Satz 1 GOLT MV; § 69 Abs. 3 GOLTNI; § 104 Abs. 1 Satz 1 GOLTBY; § 27 Abs. 1 Satz 1 GOLTNW; § 39 Abs. 2 Satz 1 GOHambBürg; § 68 Abs. 1 GOLT HE; § 82 Abs. 1 Satz 3 GOLT BW; § 60 Abs. 3 Satz 1 GOLTST; § 63 Abs. 1 Satz 3 GOAbghBE; § 38 Abs. 1 GOLTSL; § 82 Abs. 2 GOLTSN; § 26 Abs. 1 Satz 1 GOLTTH, § 52 Abs. 1 GOLTSH.

¹² § 27 Abs. 1 Satz GOBT.

¹³ § 28 Abs. 1 Satz 1 GOLTTH.

¹⁴ § 28 Abs. 2 Satz 1 GOLTTH.

¹⁵ § 43 Abs. 3 Satz 2 GOLTSL.

¹⁶ § 28 Abs. 3 Satz 1 GOLTTH.

¹⁷ § 28 Abs. 3 Satz 2 GOLTTH.

¹⁸ § 83 Abs. 2 GOLTMP.

¹⁹ § 29 Abs. 2 GOLTRP.

²⁰ § 43 Abs. 2 GOBremBürg.

²¹ § 29 Abs. 5 GOLTTH.

²² § 30 Abs. 3 GOLTRP.

Niedersachsen²³ und Schleswig-Holstein²⁴ sowie des Abgeordnetenhauses Berlin²⁵ vorsehen. Der Präsident des Saarländischen Landtags entzieht einem Mitglied des Landtags bei Überschreitung der Redezeit nach zweimaliger Mahnung das Wort.²⁶ Freies Ermessen hinsichtlich der Wortentziehung bei Redezeitüberschreitung und einmaliger Mahnung steht hingegen den Präsidenten der Landtage Brandenburg²⁷, Mecklenburg-Vorpommern²⁸, Nordrhein-Westfalen²⁹, Hessen³⁰, Bayern³¹ sowie der Bremischen³² und der Hamburgischen Bürgerschaft³³ zu. Im Deutschen Bundestag³⁴ und dem Landtag Sachsen-Anhalt³⁵ soll (sog. intendiertes Ermessen) der Präsident einem Abgeordneten nach einmaliger Mahnung das Wort entziehen. Anders als die Geschäftsordnungen der Landtage Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Brandenburg, des Saarlandes und Schleswig-Holstein sieht die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags nicht vor, dass einem Abgeordneten, dem durch den Präsidenten das Wort entzogen wurde, das Wort in derselben Aussprache zum gleichen Gegenstand nicht mehr erteilt werden darf.³⁶ Wie die meisten anderen Geschäftsordnungen der Parlamente enthält die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags auch keine ausdrückliche Bestimmung zur Erteilung der Rüge, des Ordnungsrufs oder des Ausschlusses von der Sitzung in dem Fall, in dem ein Abgeordneter das Wort ergreift, ohne das Wort vom Präsidenten erteilt bekommen zu haben.³⁷ Im Bayerischen Landtag dagegen hat der Präsident Mitglieder des Landtags zu rügen und ihnen im Wiederholungsfall Ordnungsrufe zu erteilen, wenn sie das Wort ergreifen, ohne dass es ihnen erteilt ist.³⁸ Nach zweimaligem Ordnungsruf kann der Präsident des Bayerischen Landtags zudem das Mitglied des Landtags vom weiteren Verlauf dieser Sitzung ausschließen, welches den Saal unverzüglich zu verlassen hat.³⁹

²³ § 71 Abs. 4 GOLTNI.

²⁴ § 56 Abs. 3 Satz1 GOLTSH.

²⁵ § 64 Abs. 6 Satz1 GOAbghBE.

²⁶ § 44 Abs. 2 Satz1 GOLTSL.

²⁷ § 28 Abs. 2 Satz 1 GOLTBB.

²⁸ § 84 Abs. 3 GOLTMV.

²⁹ § 33 Abs. 4 GOLTNW.

³⁰ § 72 Abs. 2 Satz 1 GOLTHE.

³¹ § 107 GOLTBV.

³² § 51 GOBremBürg.

³³ § 42 Abs. 4 GOHambBürg.

³⁴ § 35 Abs. 3 GOBT.

³⁵ § 62 Abs. 4 GOLTST.

³⁶ Vgl. § 84 Abs. 3 2. Halbsatz GOLTMV; § 72 Abs. 2 GOLTHE; § 28 Abs. 3 GOLTBB; § 44 Abs. 2 Satz 2 GOLTSL; § 56 Abs. 3 GOLTSH.

³⁷ Gleichwohl ist die Sanktionierung eines solchen Verhaltens mit Ordnungsmaßnahmen nicht ausgeschlossen.

³⁸ § 116 Abs. 1 Satz 1 GOLTBV.

³⁹ § 116 Abs. 2 GOLTBV. Wird dieser Aufforderung keine Folge geleistet, so unterbricht der Präsident des Bayerischen Landtags die Sitzung und beruft sofort den Ältestenrat ein, der über etwaige weitere Maßnahmen berät; § 116 Abs. 3 GOLTBV. Nach Wiederaufnahme der Sitzung durch den Präsidenten kann die Vollversammlung auf Empfehlung des Ältestenrats das Mitglied des Bayerischen Landtags ohne Beratung von der Teilnahme an höchstens zehn weiteren Sitzungen der Vollversammlung ausschließen; § 116 Abs. 4 Satz 1 GOLTBV.

2. Sachruf

Der Präsident des Thüringer Landtags kann Redner, die vom Verhandlungsgegenstand abschweifen, zur Sache verweisen (sog. Sachruf).⁴⁰ Ist ein Redner dreimal in derselben Rede zur Sache verwiesen worden, so kann ihm der Präsident das Wort entziehen.⁴¹ Der Sachruf und seine Rechtsfolgen sind in allen geschäftsordnungsrechtlichen Regelwerken der Parlamente mit leichten Differenzierungen normiert.⁴² So kommt die Wortentziehung durch den Präsidenten bei zweimaligem⁴³ oder dreimaligem⁴⁴ Sachruf in Betracht. Teilweise ist ausdrücklich normiert, dass vorher auf dessen Folgen hinzuweisen ist.⁴⁵ Zudem stehen den Präsidenten nur teilweise entsprechend der Regelung für den Thüringer Landtag⁴⁶ Ermessensspielräume zu.⁴⁷ Die Geschäftsordnung des Landtags Brandenburg sieht bei einem dreimaligen Sachruf vor, dass der Präsident einem Mitglied des Landtags, soweit es das Wort hat, das Wort entziehen und ansonsten das Mitglied des Landtags von der Sitzung ausschließen kann.⁴⁸ Der Präsident des Landtags von Baden-Württemberg kann bei „gröblicher Verletzung der Ordnung“ einem Redner das Wort entziehen⁴⁹; Entsprechendes regelt die Geschäftsordnung des Sächsischen Landtags.⁵⁰ Ähnliche Regelungen wie die der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags, wonach ein Abgeordneter, dem das Wort (nach dreimaligem Sachruf) entzogen wurde, das Wort bis zum Schluss der Aussprache nicht wieder erhalten darf⁵¹, finden sich überwiegend auch in anderen Geschäftsordnungen.⁵² Im

⁴⁰ § 36 Abs. 1 GOLTTH.

⁴¹ § 36 Abs. 2 Satz 1 GOLTTH.

⁴² Ein Sachruf wird etwa erteilt, wenn Abgeordnete im Rahmen der Sitzung des Parlaments „nicht zur Sache sprechen“ (§ 52 Abs. 1 GOBremBürg), vom Verhandlungs- oder Beratungsgegenstand „abweichen“ (§ 34 Abs. 1 GOLTBB, § 90 GOLTBW, § 45 Abs. 2 GELTSL, § 36 Abs. 1 GOLTBW, § 95 GOLTSN) oder „abschweifen“ (§ 36 Abs. 1 Satz 1 GOBT, § 38 Abs. 1 GOLTRP, § 97 Abs. 1, Satz 1 GOLTMV, § 73 Abs. 1 GOLTNI, § 115 Abs. 1 Satz 1 GOLTBY, § 49 Abs. 1 HambBürg, § 75 Abs. 1 GOLTHE, § 76 Abs. 1 GOAbghBE, § 64 Abs. 1 GOLTST, § 65 GOLTSH). Im Saarländischen Landtag kann der Präsident mit Nennung des Namens zur Sache rufen, § 45 Abs. 2 GELTSL.

⁴³ § 53 Satz 1 1. Alt. GOBremBürg.

⁴⁴ § 36 Abs. 2 1. Alt. GOBT; § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLTRP; § 98 Abs. 1 Satz 1 GOLTMV; § 73 Abs. 2 Satz 1 GOLTNI; § 47 1. Halbsatz 1. Alt. GOHambBürg; § 76 GOLTHE; § 77 Abs. 1 Satz 1 GOAbghBE; § 91a Abs. 2 GOLTBW; § 64 Abs. 2 Satz 1 GOLTST; § 45 Abs. 3 GELTSL; § 36 Abs. 5 GOLTNW; § 67 Abs. 1 Satz 1 GOLTSH; § 96 Abs. 3 GOLTSN; § 34 Abs. 3 GOLTBB.

⁴⁵ § 36 Abs. 2 1. Alt. GOBT; § 53 Satz 1 1. Alt. GOBremBürg; § 73 Abs. 2 Satz 1 GOLTNI; § 47 1. Halbsatz 1. Alt. GOHambBürg; § 76 1. Halbsatz, 1. Alt. GOLTHE; § 77 Abs. 1 Satz 1 GOAbghBE; § 91a Abs. 2 GOLTBW; § 64 Abs. 2 Satz 1 GOLTST; § 45 Abs. 3 GELTSL; § 36 Abs. 5 GOLTNW; § 67 Abs. 1 Satz 2 GOLTSH; § 96 Abs. 3 GOLTSN; § 34 Abs. 3 GOLTBB.

⁴⁶ § 36 Abs. 2 Satz 1 GOLTTH.

⁴⁷ § 38 Abs. 2 Satz 1 GOLTRP; § 98 Abs. 1 Satz 1 GOLTMV; § 73 Abs. 2 Satz 1 GOLTNI; § 64 Abs. 2 Satz 1 GOLTST. In seiner Entscheidung gebunden ist der Präsident hingegen nach § 36 Abs. 2 2. Halbsatz GOBT; § 53 Satz 1 1. Alt. GOBremBürg; § 115 Abs. 1 Satz 1 GOLTBY; § 47 2. Halbsatz GOHambBürg; § 76 2. Halbsatz GOLTHE; § 77 Abs. 1 Satz 1 GOAbghBE; § 91a Abs. 2 GOLTBW; § 45 Abs. 3 GELTSL; § 36 Abs. 5 GOLTNW; § 67 Abs. 1 Satz 1 GOLTSH; § 96 Abs. 3 GOLTSN.

⁴⁸ § 34 Abs. 3 GOLTBB.

⁴⁹ § 91a GOLTBW.

⁵⁰ § 96 Abs. 2 GOLTSN.

⁵¹ § 36 Abs. 2 Satz 2 GOLTTH.

⁵² Vgl. § 36 Abs. 2 a.E. GOBT; § 77 Abs. 1 Satz 2 GOAbghBE; § 53 Satz 2 GOBremBürg; § 98 Abs. 1 Satz 1 GOLTMV; § 47 a.E. GOHambBürg; § 38 Abs. 2 Satz 2 GOLTRP; § 73 Abs. 2 Satz 1 GOLTNI;

Hessischen Landtag soll dem Abgeordneten nach dem Wortentzug das Wort in derselben Sitzung nicht mehr erteilt werden.⁵³

3. Rüge

Die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags sieht vor, dass ein Redner vom Präsidenten gerügt oder mit Nennung des Namens zur Ordnung gerufen werden kann, wenn er die Würde oder die Ordnung des Hauses verletzt.⁵⁴ Die Normierung der Möglichkeiten des Präsidenten, das Verhalten oder Äußerungen von Abgeordneten zu rügen oder einen Ordnungsruf zu erteilen, ist in den Geschäftsordnungen der deutschen Parlamente unterschiedlich ausgestaltet. Die ausdrückliche Nennung der Rüge findet sich noch in den Geschäftsordnungen der Landtage von Hessen und Bayern.⁵⁵ Allerdings ist die Maßnahme der Rüge auf Grundlage des Parlamentsbrauchs oder parlamentarischen Gewohnheitsrechts ohnehin anerkannt.⁵⁶ Die Rüge ist das mildeste Mittel gegenüber einem Abgeordneten zur Aufrechterhaltung der parlamentarischen Ordnung im engeren Sinne. Sie kann seitens des Parlamentspräsidenten angewandt werden bei Verstößen gegen die parlamentarische Ordnung, die er als so leicht bewertet, dass selbst ein Ordnungsruf als schwächstes der förmlichen Disziplinarinstrumente der Geschäftsordnung noch nicht angezeigt erscheint.⁵⁷ Kennzeichnend für die Ordnungsmaßnahme „Rüge“ ist ihr präventiver, hinweisender Charakter; sie ist als Maßnahme unterhalb der Sanktion für die Verletzung der parlamentarischen Form ein Hinweis, die parlamentarischen Gepflogenheiten zu beachten⁵⁸ und bedarf als „nichtförmliches Disziplinarinstrument“ zwar keiner bestimmten Form⁵⁹, allerdings einer hinreichenden Verdeutlichung, um sie von bloßen Hinweisen und Ermahnungen einerseits und von dem Ordnungsruf andererseits abzugrenzen.⁶⁰

4. Ordnungsruf

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des – in allen parlamentarischen Geschäftsordnungen vorgesehenen – Ordnungsrufes als die „strikte Missbilligung des ordnungswidrigen

§ 64 Abs. 2 Satz 2 GOLTST; § 91a Abs. 3 GOLTBW; § 96 Abs. 4 GOLTSN. Nach § 45 Abs. 3 Satz 2 GELTSL und § 67 Abs. 1 Satz 2 GOLTSH darf der Abgeordnete bis zur Eröffnung der Abstimmung das Wort nicht mehr erhalten.

⁵³ § 76 a.E. GOLTHE.

⁵⁴ § 37 Abs. 1 Satz 1 GOLTTH.

⁵⁵ Vgl. § 75 Abs. 2 Satz 1 GOLTHE; § 117 Abs. 1 Satz 1 GOLTBY.

⁵⁶ BVerfGE 60, 374, juris Rn. 26; Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41 Ziff. 2) a); Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 855; Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 565; Borowy, ZParl 2012, S. 635, S. 639.

⁵⁷ BVerfGE 60, 374, juris Rn. 27.

⁵⁸ BVerfGE 60, 374, juris Rn. 27.

⁵⁹ Vgl. Köhler, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, 2000, S. 192; Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 568; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 855.

⁶⁰ Vgl. Köhler, a.a.O., S. 193; Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41 Ziff. 2) a); Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 568.

Verhaltens“⁶¹ mit dem präventiven Zweck, weitere Ordnungsverstöße zu verhindern⁶², haben differenzierte Ausgestaltungen erfahren. Wegen des Strafcharakters, mit dem ein Ordnungsruf verbunden ist, muss es sich aber jedenfalls um einen schuldhaften, also zumindest fahrlässigen Verstoß des Abgeordneten handeln.⁶³ Ein solcher Verstoß liegt objektiv in der Verletzung der „Ordnung“⁶⁴, der „Ordnung des Hauses“⁶⁵, der Würde und Ordnung⁶⁶ oder des Ansehens⁶⁷ des Parlaments. Im Landtag Brandenburg muss der Präsident für einen Ordnungsruf Ordnungsverletzungen festgestellt haben, die als Verhalten oder als Rede *geeignet* sind, die parlamentarische Würde oder Ordnung zu verletzen.⁶⁸ Die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags sieht vor, dass neben der Verletzung der Würde oder Ordnung des Hauses „persönlich verletzende Ausführungen oder persönlich verletzende Zwischenrufe“ eines Abgeordneten vom Präsidenten zu rügen und im Wiederholungsfall mit einem Ordnungsruf zu sanktionieren sind.⁶⁹ Ein Mitglied des Bayerischen Landtags ist vom Präsidenten zu rügen und im Wiederholungsfall zur Ordnung zu rufen, wenn es „persönlich verletzende Ausführungen oder persönlich verletzende Zwischenrufe macht oder eine gröbliche Störung der Ordnung verursacht“.⁷⁰ Die Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft setzt für einen Ordnungsruf die Verletzung der Würde oder Ordnung des Hauses voraus, konkretisiert aber dahingehend, dass dies insbesondere durch Formulierungen geschehen kann, die gegen die Menschenwürde verstoßen, die entstellende, diskriminierende, rassistische oder beleidigende Meinungsäußerungen enthalten, die zu Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten auffordern oder die Maßnahmen verlangen, die gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstoßen, oder durch eine Störung des ordnungsgemäßen Sitzungsablaufes.⁷¹ Die Geschäftsordnungen der Landesparlamente und des Deutschen Bundestags räumen den Präsidenten bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen eines Ordnungsrufes nur teilweise freies Ermessen⁷² oder intendiertes Ermessen ein.⁷³ Zum Teil ist

⁶¹ Köhler, a.a.O., S. 199, Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 568.

⁶² Vgl. etwa Sächsischer Verfassungsgerichtshof (SächsVerfGH), Urt. v. 3. November 2011, – Vf. 30-1-11 –, juris Rn. 34, 36; Landesverfassungsgericht Brandenburg (LVerfG BB), Beschl. v. 21. September 2018 – 31/17 –, juris Rn. 79, juris; LVerfG MV, Beschl. v. 25. März 2010, – 3/09 –, juris Rn. 63.

⁶³ Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 857.

⁶⁴ Vgl. § 66 Abs. 1 Satz 1 GOLTSH; § 96 Abs. 1 GOLTSN.

⁶⁵ Vgl. § 46 Abs. 2 Satz 1 GOHambBürg; § 36 Abs. 2 GOAbghBE, § 91 GOLTBW, § 88 Abs. 1 Satz 1 GOLTNI.

⁶⁶ § 36 Abs. 1 Satz 2 GOBT; § 39 Abs. 1 Satz 1 GOLTRP; § 97 Abs. 1 Satz 1 GOLTMV.

⁶⁷ § 80 Abs. 2 GOLTST.

⁶⁸ § 34 Abs. 2 Satz 1 GOLTBB.

⁶⁹ § 75 Abs. 2 Satz 1 GOLTHE. Je nach Schwere des Verstoßes kann ein Ordnungsruf auch sofort erteilt werden; § 75 Abs. 2 Satz 2 GOLTHE.

⁷⁰ § 117 Abs. 1 Satz 1 GOLTBY. § 117 Abs. 3 GOLTBY spricht zudem von „einem besonders schweren Verstoß“ nach § 117 Abs. 1 GOLTBY, bei dem der Präsident dem betreffenden Mitglied des Landtags sofort das Wort entziehen oder es vom weiteren Verlauf dieser Sitzung ausschließen kann.

⁷¹ § 52 Abs. 2 GOBremBürg.

⁷² § 36 Abs. 3 GOLTNW; § 45 GELTSL; § 36 Abs. 1 Satz 2 GOBT.

⁷³ § 52 Abs. 2 GOBremBürg; § 97 Abs. 1 Satz 1 GOLTMV; § 46 Abs. 2 Satz 1 GOHambBürg. Kein Ermessen räumen die Bestimmungen der § 117 Abs. 1 Satz 1 GOLTBY, § 75 Abs. 2 Satz 1 GOLTHE,

ausdrücklich vorgesehen, betroffene Abgeordnete mit Namen zu benennen.⁷⁴ Die Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen bestimmt, dass ein Mitglied des Landtags, das „die parlamentarische Ordnung oder die Würde des Parlaments verletzt“, ermahnt wird, „wieder zur parlamentarischen Ordnung zurückzufinden oder seine Ausführungen zu berichtigen“⁷⁵; es kann auch unter Nennung des Namens zur Ordnung gerufen werden.⁷⁶ Der Präsident des Saarländischen Landtags kann Äußerungen eines Abgeordneten als unparlamentarisch zurückweisen oder ihn wegen seines Verhaltens mit Nennung des Namens zur Ordnung rufen.⁷⁷

Einige Geschäftsordnungen sehen – wie die des Thüringer Landtags⁷⁸ – ausdrücklich vor, dass der Ordnungsruf selbst sowie dessen Anlass von nachfolgenden Rednern nicht behandelt werden⁷⁹ bzw. „in nachfolgenden Redebeiträgen“⁸⁰ oder „in der Sitzung“⁸¹ nicht zum Gegenstand von Erörterungen gemacht werden darf. Im Saarländischen Landtag sind Aussprachen über Anordnungen des Präsidenten im Rahmen der Sitzungsleitung indes zulässig.⁸² Zum Teil sehen die Geschäftsordnungen ferner vor, dass der Zwischenruf eines Abgeordneten auch in der nächsten Sitzung vom Präsidenten erwähnt und gerügt werden kann, wenn er ihn – wie im Thüringer Landtag – zunächst nicht gehört hat⁸³ oder er ihm entgangen ist⁸⁴. Teilweise kann der Präsident neben Rügen auch Ordnungsrufe in der nächstfolgenden Sitzung aussprechen.⁸⁵ Der Präsident des Sächsischen Landtages kann einen Ordnungsruf nachträglich, spätestens in der auf die Ordnungsverletzung folgenden Sitzung aussprechen, wenn er die Voraussetzungen eines Ordnungsrufs anhand der Niederschrift feststellt.⁸⁶

Die Entziehung des Wortes nach einem Ordnungsruf ist in der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags nicht ausdrücklich geregelt, indes sehen dies die Geschäftsordnungen der

§ 34 Abs. 2 Satz 1 GOLTBB, § 80 Abs. 2 GOLTST, § 39 Abs. 1 Satz 1 GOLTRP, § 88 Abs. 1 Satz 1 GOLTNI, § 91 GOLTBW, § 36 Abs. 2 GOAbghBE, § 96 Abs. 1 GOLTSN, § 66 Abs. 1 Satz 1 GOLTSH ein.

⁷⁴ § 36 Abs. 1 Satz 2 GOBT; § 36 Abs. 3 GOLTNW; § 34 Abs. 2 Satz 1 GOLTBB; § 39 Abs. 1 Satz 1 GOLTRP; § 80 Abs. 2 GOLTST; § 88 Abs. 1 Satz 1 GOLTNI; § 91 GOLTBW; § 36 Abs. 2 GOAbghBE, § 96 Abs. 1 GOLTSN; § 45 GELTSL.

⁷⁵ § 36 Abs. 2 GOLTNW.

⁷⁶ § 36 Abs. 3 GOLTNW.

⁷⁷ § 45 GELTSL.

⁷⁸ § 37 Abs. 1 Satz 2 GOLTTH.

⁷⁹ Vgl. § 36 Abs. 1 Satz 3 GOBT; § 52 Abs. 2 Satz 2 GOBremBürg; § 39 Abs. 1 Satz 2 GOLTRP; § 97 Abs. 2 Satz 2 GOLTMOV; § 46 Abs. 2 Satz 2 GOHambBürg; § 75 Abs. 2 Satz 3 GOLTHE; § 76 Abs. 3 GOAbghBE.

⁸⁰ § 34 Abs. 2 Satz 2 GOLTBB.

⁸¹ § 36 Abs. 4 GOLTNW.

⁸² § 44 GELTSL.

⁸³ § 37 Abs. 1 Satz 3 GOLTTH; § 39 Abs. 1 Satz 3 GOLTRP.

⁸⁴ § 52 Abs. 2 Satz 3 GOBremBürg; § 97 Abs. 2 Satz 3 GOLTMOV; § 66 Abs. 1 Satz 2 GOLTSH.

⁸⁵ Vgl. § 117 Abs. 1 Satz 2 GOLTBV; § 80 Abs. 5 GOLTST; § 36 Abs. 3 Satz 2 GOLTNW.

⁸⁶ § 96 Abs. 5 GOLTSN.

übrigen Parlamente weithin vor. So ist die Wortentziehung etwa vorgesehen, wenn einem Abgeordneten, der während einer Rede zwei Mal⁸⁷ bzw. drei Mal⁸⁸ – teilweise unter der Voraussetzung, dass er das Wort hat⁸⁹ – zur Ordnung gerufen und auf die Folgen eines weiteren Ordnungsrufes hingewiesen worden ist. Teilweise steht dies im freien Ermessen der Präsidenten⁹⁰ und gilt dann für den aktuellen Beratungsgegenstand⁹¹ oder die gesamte Sitzung.⁹² Die Geschäftsordnung des Landtags Mecklenburg-Vorpommern sieht zudem vor, dass der Präsident bei „einer gröblichen Verletzung der Ordnung“ dem Redner das Wort für den jeweiligen Verhandlungsgegenstand oder für die gesamte Sitzung entziehen kann, ohne dass der Redner bereits zur Ordnung oder zur Sache gerufen worden ist.⁹³ Ähnliches gilt in den Landtagen Baden-Württemberg⁹⁴ und Sachsen.⁹⁵ Im Bayerischen Landtag kann der Präsident dem betreffenden Mitglied des Landtags sofort das Wort entziehen, wenn ein „besonders schwerer Verstoß“ gegen die Vorgabe, keine persönlich verletzenden Ausführungen oder Zwischenrufe zu machen oder keine gröbliche Störung der Ordnung zu verursachen, vorliegt.⁹⁶

5. Ordnungsgeld

Die Möglichkeit der Verhängung eines Ordnungsgeldes besteht im Thüringer Landtag nicht. Sie findet sich jedoch auf geschäftsordnungsrechtlicher Ebene im Bundestag sowie bei der Bremischen Bürgerschaft, wobei die entsprechenden Bestimmungen jeweils auch gesetzlich normiert sind.⁹⁷ Darüber hinaus ist die Möglichkeit des Ordnungsgeldes als Ordnungsmaßnahme für den Saarländischen Landtag in § 47 GELTSL gesetzlich geregelt.

Voraussetzung der Verhängung eines Ordnungsgeldes ist jedenfalls ein qualifizierter Verstoß gegen die parlamentarische Ordnung⁹⁸, so im Deutschen Bundestag im Fall einer „nicht nur geringfügigen Verletzung der Ordnung oder der Würde“ des Parlaments⁹⁹, im Saarländischen

⁸⁷ § 53 Satz 1 GOBremBürg; § 117 Abs. 2 GOLTBV.

⁸⁸ § 36 Abs. 2 GOBT; § 34 Abs. 3 GOLTBB; § 98 Abs. 1 Satz 1 GOLTBMV; § 47 GOHambBürg, § 76 GOLTHE; § 77 Abs. 1 Satz 1 GOAbghBE; § 91a Abs. 2 GOLTBW; § 45 Abs. 3 GELTSL; § 36 Abs. 5 GOLTNW; § 67 Abs. 1 Satz 1 GOLTSH; § 96 Abs. 3 GOLTSN.

⁸⁹ § 34 Abs. 3 GOLTBB; § 117 Abs. 2 GOLTBV.

⁹⁰ § 34 Abs. 3 GOLTBB; § 117 Abs. 2 GOLTBV.

⁹¹ Vgl. § 53 Satz 2 GOBremBürg; § 47 GOHambBürg; § 36 Abs. 2 GOBT; § 77 Abs. 1 Satz 2 GOAbghBE; § 91 a Abs. 3 GOLTBW; § 45 Abs. 3 Satz 2 GELTSL

⁹² § 98 Abs. 1 Satz 2 GOLTBMV; § 76 GOLTHE.

⁹³ § 98 Abs. 2 GOLTBMV.

⁹⁴ § 91a Abs. 1 GOLTBW.

⁹⁵ § 96 Abs. 2 GOLTSN.

⁹⁶ § 117 Abs. 3 GOLTBV.

⁹⁷ Siehe § 37 Abs. 1 Satz 1 GOBT i.V.m. § 44a Abs. 5 Satz 1 und 2 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) sowie § 55 Satz 1 GOBremBürg i.V.m. § 2a Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft (Bremisches Abgeordnetengesetz).

⁹⁸ Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 568.

⁹⁹ § 37 Abs. 1 Satz 1 GOBT i.V.m. § 44a Abs. 5 Satz 1 und 2 Abgeordnetengesetz.

Landtag in „besonders schweren Fällen von Ordnungsverstößen“¹⁰⁰ und in der Bremischen Bürgerschaft in Fällen „grober Ungebühr oder wiederholter Zuwiderhandlungen gegen die zur Aufrechterhaltung der Ordnung gegebenen Vorschriften“.¹⁰¹ Bestimmungen zum Ordnungsgeld unterscheiden sich ferner u.a. darin, dass der Bundestagspräsident ein Ordnungsgeld in Höhe von 1.000 Euro festsetzen kann¹⁰², indes die Parlamente im Saarland und in Bremen per Beschluss selbst entscheiden. Dabei kann der Saarländische Landtag ein Ordnungsgeld bis zur dreifachen Höhe der monatlichen Aufwandsentschädigung¹⁰³ und die Bremische Bürgerschaft auf Antrag des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses spätestens in der folgenden Sitzung durch Beschluss ein Ordnungsgeld in Höhe von bis zu 1.000 Euro festsetzen.¹⁰⁴ Im Bundestag und in der Bremischen Bürgerschaft wird zudem kein vorangegangener Ordnungsruf vorausgesetzt.¹⁰⁵

6. Sitzungsausschluss

Bestimmungen zum Ausschluss eines Abgeordneten von der laufenden Sitzung bzw. für mehrere Sitzungstage wurden für alle deutschen Parlamente formuliert, indes weichen die tatbestandlichen Voraussetzungen für einen Sitzungsausschluss sowie dessen Rechtsfolgen teilweise voneinander ab. Der Präsident des Thüringer Landtags kann etwa einen Abgeordneten, der während einer Sitzung dreimal zur Ordnung gerufen und beim zweiten Mal auf die Folgen hingewiesen worden ist, oder der in einer Sitzung gröblich die Ordnung verletzt, von dieser Sitzung ausschließen.¹⁰⁶ Ähnlich sehen dies die Geschäftsordnungen der Landtage Brandenburg¹⁰⁷, Hessen¹⁰⁸, Niedersachsen¹⁰⁹, Rheinland-Pfalz¹¹⁰ und Sachsen-Anhalt¹¹¹ vor. Im Saarländischen Landtag wird vorausgesetzt, dass ein Abgeordneter „gegen die Ordnungsbestimmungen“ verstößt und sich „nicht den Anordnungen des Präsidenten“ fügt.¹¹² Im Abgeordnetenhaus Berlin muss ein Abgeordneter für einen Sitzungsausschluss in „grober

¹⁰⁰ § 47 Satz 1 GELTSL.

¹⁰¹ § 55 Satz 1 GOBremBürg. § 2a Abs. 1 Satz 1 Bremisches Abgeordnetengesetz setzt wiederum eine „nicht nur geringfügige Verletzung der Würde oder Ordnung des Hauses“ voraus.

¹⁰² § 37 Satz 1 GOBT.

¹⁰³ § 47 S. 1 GELTSL.

¹⁰⁴ § 55 Satz 1 GOBremBürg i.V.m. § 2a Abs. 1 Satz 1 Bremisches Abgeordnetengesetz.

¹⁰⁵ In der rechtswissenschaftlichen Literatur werden gegen die Rechtsfolge des Ordnungsgeldes teilweise verfassungsrechtliche Bedenken erhoben. So wird zum einen vorgebracht, dass die Verhängung eines (jedenfalls unabhängig von der Schwere des Verstoßes bzw. den Umständen des Einzelfalls pauschal bemessenen) Ordnungsgeldes gegen das rechtsstaatliche Schuldprinzip verstoße. Zum anderen sei die Rechtsfolge des Ordnungsgeldes [als innerparlamentarische Maßnahme](#) als Durchgriff auf die persönliche Rechtsstellung des betroffenen Abgeordneten [am Grundsatz der Indemnität zu messen und jedenfalls](#) unverhältnismäßig. Vgl. dazu Ingold/Lenski, JZ 2012, S. 120, 124f. sowie Schönberger/Schönberger, JZ 2018, S. 105, S. 112.

¹⁰⁶ § 37 Abs. 2 Satz 1 GOLTTH.

¹⁰⁷ §§ 34 Abs. 3 Alt. 2; 35 Abs. 1 GOLTBB.

¹⁰⁸ § 77 Abs. 1 Satz 2 GOLTBE.

¹⁰⁹ § 88 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GOLTNI.

¹¹⁰ § 39 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 GOLTRP.

¹¹¹ § 80 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 GOLTST.

¹¹² § 46 Abs. 1 Satz 1 GELTSL.

Weise die Ordnung, insbesondere auch dadurch, dass er sich den Anordnungen des Präsidenten nicht fügt“, verletzen.¹¹³ Tatbestandliche Voraussetzung ist während der Sitzungen der Bremischen Bürgerschaft ein Fall „grober Ungebühr oder wiederholter Zuwiderhandlungen gegen die zur Aufrechterhaltung der Ordnung gegebenen Vorschriften“¹¹⁴, in den Landtagen Sachsen und Baden-Württemberg der Fall, dass die Ordnungsmaßnahmen des Ordnungsrufes oder der Wortentziehung „wegen der Schwere der Ordnungsverletzung“ nicht ausreichen¹¹⁵, und im Deutschen Bundestag und weiteren Parlamenten eine „gröbliche“ Verletzung der Ordnung, der Würde oder des Ansehens des Parlaments.¹¹⁶ Die Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags setzt für einen Sitzungsausschluss, den der Präsident aussprechen kann, zwei erfolgte Ordnungsrufe¹¹⁷ bzw. einen „besonders schweren Verstoß“ gegen das Gebot, keine persönlich verletzenden Ausführungen oder Zwischenrufe zu machen oder keine gröbliche Störung der Ordnung zu verursachen, voraus.¹¹⁸ Ein Sitzungsausschluss kommt in anderen Parlamenten zudem nach „schwerwiegenden persönlich verletzenden Ausführungen oder wegen eines schwerwiegenden persönlich verletzenden Zwischenrufs“ sowie wegen einer gröblichen Verletzung der Würde oder der Ordnung des Hauses auch ohne vorangegangenen Ordnungsruf in Betracht.¹¹⁹ Über den Ausschluss eines Abgeordneten von der Sitzung entscheidet in den Parlamenten überwiegend zunächst der Präsident. Die Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft sieht jedoch einen Beschluss der Bürgerschaft auf Antrag des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses vor¹²⁰; stellt hier der Präsident in der Sitzung eine grobe Ungebühr oder wiederholte Zuwiderhandlung fest, hat er die Sitzung zu unterbrechen und den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss unverzüglich einzuberufen.¹²¹ Teilweise regeln die Geschäftsordnungen auch einen nachträglichen Sitzungsausschluss.¹²²

¹¹³ § 78 Abs. 1 Satz 1 GOAbghBE.

¹¹⁴ § 5 Abs. 1 Satz 1 GOBremBürg.

¹¹⁵ Vgl. § 92 Abs. 1 Satz 1 GOLTBW; § 97 Abs. 1 GOLTSN.

¹¹⁶ Vgl. § 38 Abs. 1 Satz 1 GOBT; § 48 Abs. 1 GOHambBürg; § 99 Abs. 1 Satz 1 GOLTMV; § 88 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 GOLTNI; § 37 Abs. 1 Satz 1 GOLTNW; § 39 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 GOLTRP; § 80 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 GOLTST.

¹¹⁷ § 116 Abs. 2 Satz 1 bzw. § 117 Abs. 2 Alt. 2 GOLTBV

¹¹⁸ Vgl. §§ 117 Abs. 3 Alt. 2 i.V.m § 117 Abs. 1 Satz 1 GOLTBV.

¹¹⁹ Vgl. § 77 Abs. 1 Satz 1 GOLTHE; § 68 Abs. 1 Satz 1 GOLTSN; § 38 Abs. 1 Satz 1 GOBT; § 35 Abs. 1 GOLTBW; § 99 Abs. 1 Satz 1 GOLTMV; § 37 Abs. 1 Satz 1 GOLTNW.

¹²⁰ § 54 Abs. 1 Satz 1 GOBremBürg.

¹²¹ § 54 Abs. 1 Satz 2 GOBremBürg.

¹²² § 38 Abs. 2 Satz 1 GOBT; § 78 Abs. 1 Satz 4 GOAbghBE; § 35 Abs. 2 GOLTBW; § 77 Abs. 3 GOLTHE; § 99 Abs. 2 Satz 1 GOLTMV; § 80 Abs. 5 GOLTST; §§ 97 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. 96 Abs. 5 GOLTSN.

Wie im Rahmen der Sitzungen des Thüringer Landtags¹²³ hat der ausgeschlossene Abgeordnete den Sitzungssaal des Plenums „sofort“¹²⁴, „unverzüglich“¹²⁵ bzw. „auf Aufforderung des Präsidenten“¹²⁶ zu verlassen.¹²⁷ Kommt der betroffene Abgeordnete dem nicht nach, so treten in den Parlamenten bisweilen unterschiedliche Rechtsfolgen ein. Im Thüringer Landtag unterbricht oder schließt der Präsident die Sitzung und der Abgeordnete ist für die folgenden sechs Sitzungstage von den Sitzungen des Landtags ausgeschlossen.¹²⁸ Überwiegend ist in den Parlamenten ebenso die Unterbrechung bzw. Schließung der Sitzung durch den Präsidenten vorgesehen.¹²⁹ Ferner sind Möglichkeiten des Ausschlusses von der Teilnahme an der „nächstfolgenden“¹³⁰ bzw. bis zu¹³¹ dreißig¹³² Sitzungstagen normiert.¹³³ Vereinzelt sehen die Geschäftsordnungen vor, dass der Präsident die „erforderlichen Maßnahmen“ trifft¹³⁴, das entsprechende Mitglied des Landtags aus dem Saal „entfernen“ lässt¹³⁵ oder dass er die Sitzung unterbricht und sofort den Ältestenrat einberuft, der über etwaige weitere Maßnahmen berät.¹³⁶ Die Geschäftsordnung des Landtags Mecklenburg-Vorpommern sieht einen Ausschluss für „weitere“ Sitzungstage vor, indes trifft der Präsident die Entscheidung über den Ausschluss von mehreren Sitzungstagen im Benehmen mit dem Ältestenrat.¹³⁷

¹²³ § 37 Abs. 2 Satz 2 GOLTTTH.

¹²⁴ § 54 Abs. 2 Satz 1 GOBremBürg; § 34 Abs. 4 Satz 1 GOLTTBB; § 77 Abs. 1 Satz 3 GOLTHE, § 99 Abs. 1 Satz 1 GOLTMV; § 88 Abs. 2 Satz 2 GOLTNI; § 37 Abs. 1 Satz 2 GOLTNW; § 80 Abs. 3 Satz 2 GOLTST; § 68 Abs. 1 Satz 2 GOLTSH.

¹²⁵ § 38 Abs. 3 Satz 1 GOBT; § 39 Abs. 2 Satz 2 GOLTRP.

¹²⁶ Vgl. § 46 Abs. 1 Satz 2 GELTSL; 78 Abs. 1, Satz 2 GOAbghBE. Formuliert wird teilweise auch ein Verlassen unverzüglich nach Aufforderung des Präsidenten; vgl. § 92 Abs. 1 Satz 2 GOLTBW, §§ 116 Abs. 2 Satz 2 ggf. i.V.m. 117 Abs. 4 GOLTBV, § 97 Abs. 1 Satz 2 GOLTSN.

¹²⁷ Die Geschäftsordnung des Landtags Brandenburg sieht ausdrücklich vor, dass ein Ausschluss das Verbot des Aufenthaltes im gesamten Sitzungssaal, einschließlich des Zuschauerraumes und der Pressetribüne, einschließt; vgl. § 34 Abs. 4 Satz 2 GOLTTBB. Ein Ausschluss von der Sitzung der Bremischen Bürgerschaft schließt das Verbot des Aufenthalts im Haus der Bürgerschaft und seinen Nebengebäuden ein; vgl. § 54 Abs. 2 Satz 2 GOBremBürg.

¹²⁸ § 37 Abs. 3 Satz 1 und 2 GOLTTTH.

¹²⁹ Vgl. § 46 Abs. 1 Satz 3 GELTSL; § 92 Abs. 1 Satz 3 GOLTBW; § 97 Abs. 1 Satz 3 GOLTSN; § 34 Abs. 4 Satz 3 GOLTTBB; § 77 Abs. 1 Satz 4 GOLTHE; § 99 Abs. 1 Satz 3 GOLTMV; § 88 Abs. 3 Satz 1 GOLTNI; § 37 Abs. 1 Satz 3 GOLTNW; § 39 Abs. 3 Satz 1 GOLTRP; § 80 Abs. 3 Satz 3 GOLTST; § 68 Abs. 1 Satz 3 GOLTSH.

¹³⁰ § 46 Abs. 1 Satz 4 GELTSL.

¹³¹ Vorgesehen sind zwei (§ 78 Abs. 1 Satz 3 GOAbghBE), drei (§ 92 Abs. 1 Satz 3 GOLTBW, § 34 Abs. 4 Satz 4 GOLTTBB, § 37 Abs. 1 Satz 4 GOLTNW, § 68 Abs. 1 Satz 4 GOLTSH), vier (§ 77 Abs. 1 Satz 5 GOLTHE; § 97 Abs. 1 Satz 4 GOLTSN) oder sechs (§ 39 Abs. 3 Satz 2 GOLTRP) Sitzungstage.

¹³² § 38 Abs. 1 Satz 3 GOBT.

¹³³ Ein Ermessensspielraum hinsichtlich der Dauer steht den Präsidenten nicht immer zu; vgl. § 39 Abs. 3 Satz 2 GOLTRP, § 46 Abs. 1 Satz 4 GELTSL, § 78 Abs. 1 Satz 3 GOAbghBE, § 92 Abs. 1 Satz 4 GOLTBW, § 77 Abs. 1 Satz 5 GOLTHE, § 37 Abs. 1 Satz 3 GOLTNW, § 97 Abs. 1 Satz 4 GOLTSN, § 69 Abs. 1 Satz 4 GOLTSH.

¹³⁴ § 54 Abs. 2 Satz 3 GOBremBürg.

¹³⁵ § 88 Abs. 3 Satz 2 GOLTNI; § 80 Abs. 3 Satz 4 GOLTST.

¹³⁶ § 116 Abs. 3 ggf. i.V.m. 117 GOLTBV.

¹³⁷ § 99 Abs. 1 Satz 4, 5 GOLTMV.

Möglich ist in „besonders schweren Fällen“ oder bei wiederholtem Ausschluss von den Sitzungen des Thüringer Landtags, dass der Ältestenrat den Abgeordneten durch einen mit Dreiviertelmehrheit gefassten Beschluss bis zu 20 Sitzungstage von den Sitzungen des Landtags ausschließen kann.¹³⁸ Diese Regelung sieht auch die Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz vor.¹³⁹ Im Saarländischen Landtag entscheidet in besonders schweren Fällen das Präsidium durch Beschluss über den Ausschluss von der Teilnahme an höchstens zehn aufeinanderfolgenden Landtagssitzungen¹⁴⁰; ähnlich sehen dies die Geschäftsordnungen der Landtage Baden-Württemberg und Sachsen vor.¹⁴¹ Das Abgeordnetenhaus Berlin kann bei wiederholtem Ausschluss von den Sitzungen auf Empfehlung des Ältestenrats das Mitglied des Abgeordnetenhauses ohne Beratung durch einen Beschluss von der Teilnahme an höchstens zehn Sitzungstagen ausschließen.¹⁴² Genauso lang können die Präsidenten der Landtage Brandenburg¹⁴³, Hessen¹⁴⁴ und Nordrhein-Westfalen¹⁴⁵ ein Mitglied des Landtags ausschließen, wenn sich dieses wiederholt weigert, den Anordnungen des Präsidenten zu folgen. Der Präsident der Hamburgischen Bürgerschaft kann nach Anhörung des Ältestenrats ein Mitglied bei „großer Ungebühr“ oder wiederholtem Zuwiderhandeln gegen Vorschriften zur Aufrechterhaltung der Ordnung von einer oder mehreren, höchstens von drei Sitzungen ausschließen.¹⁴⁶

Für ein Mitglied des Thüringer Landtags hat ein solcher Sitzungsausschluss zur Folge, dass es bis zum Ablauf des letzten Ausschlusstags auch an den Sitzungen der Ausschüsse und sonstigen Gremien des Landtags nicht teilnehmen darf.¹⁴⁷ Abgeordneten, die trotz ihres Ausschlusses versuchen, an den Sitzungen des Thüringer Landtags, seiner Ausschüsse oder seiner anderen Gremien teilzunehmen oder sonst die Ordnung im Landtagsgebäude stören, hat der Präsident bis zum Ablauf des letzten Ausschlusstags den Aufenthalt im Landtagsgebäude zu versagen.¹⁴⁸ Den Rechtsfolgen eines Sitzungsausschlusses im

¹³⁸ § 37 Abs. 3 Satz 3 GOLTTTH.

¹³⁹ § 39 Abs. 3 Satz 3 GOLTRP.

¹⁴⁰ § 46 Abs. 1 Satz 4 GELTSL.

¹⁴¹ Nach § 92 Abs. 2 Satz 1 GOLTBW und § 97 Abs. 2 Satz 1 GOLTSN kann der Präsident in besonders schweren Fällen im Einvernehmen mit dem Präsidium feststellen, dass der Ausschluss für mehrere Sitzungstage, höchstens jedoch für zehn Sitzungstage wirksam ist.

¹⁴² § 78 Abs. 2 GOAbghBE.

¹⁴³ § 34 Abs. 5 Satz 1 GOLTBB.

¹⁴⁴ § 77 Abs. 2 GOLTHE.

¹⁴⁵ § 37 Abs. 2 Satz 1 GOLTNW.

¹⁴⁶ § 48 Abs. 2 GOHambBürg. Die Anwendung eines über den laufenden Sitzungstag hinausgehenden Sitzungsausschlusses in den Parlamenten wird in der Literatur teilweise kritisiert; vgl. Schönberger/Schönberger, JZ 2018, S. 105, S. 112; Ingold/Lenski, JZ 2012, S. 120, S. 123f.

¹⁴⁷ § 37 Abs. 5 GOLTTTH.

¹⁴⁸ § 37 Abs. 6 Satz 1 GOLTTTH.

Thüringer Landtag entsprechende Regelungen¹⁴⁹ sowie Maßgaben für den Fall, dass sich Abgeordnete ihnen widersetzen¹⁵⁰, finden sich ebenso in anderen Parlamenten.

7. Einspruch

Der Einspruch als Rechtsbehelf¹⁵¹ ist Bestandteil der meisten parlamentarischen Geschäftsordnungen¹⁵², wobei in den verfahrensrechtlichen Bestimmungen zum Teil erhebliche Unterschiede festzustellen sind, die sich sowohl auf die einspruchsfähigen Ordnungsmaßnahmen und Einspruchsfristen beziehen als auch auf die auf den Einspruch hin tätigen Entscheidungsinstanzen.¹⁵³ Die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags sieht die Möglichkeit des Einspruchs gegen einen Ordnungsruf oder Sitzungsausschluss vor, wobei der Einspruch innerhalb von 14 Tagen einzulegen und schriftlich zu begründen ist.¹⁵⁴ Der Einspruch entfaltet regelmäßig – entsprechend § 37 Abs. 7 Satz 4 GOLTTTH – keine aufschiebende Wirkung. Zudem handelt es sich bei der einzuhaltenden Frist um eine Ausschlussfrist; eine Fristverlängerung oder die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand sind mithin nicht möglich.¹⁵⁵ Der Einspruch eines Mitglieds des Thüringer Landtags ist sodann auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung zu setzen und der Landtag entscheidet nach Beratung des Ältestenrats ohne Aussprache.¹⁵⁶ Ist der innerparlamentarische Einspruch gegen Ordnungsmaßnahmen nicht statthaft oder wurde dieser erfolglos durchgeführt, kann der betroffene Abgeordnete um verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz in Form eines Organstreits nachsuchen.¹⁵⁷

¹⁴⁹ Vgl. § 46 Abs. 3 GELTSLS; § 78 Abs. 3 GOAbghBE; § 38 Abs. 4 GOBT; § 92 Abs. 3 GOLTBW; § 34 Abs. 6 GOLTBB; § 77 Abs. 4 GOLTHE; § 99 Abs. 3 Satz 1 GOLTMV; § 37 Abs. 3 GOLTNW; § 39 Abs. 4 Satz 2 GOLTRP; § 97 Abs. 3 GOLTSN; § 68 Abs. 3 GOLTSH, § 120 GOLTBV.

¹⁵⁰ Vgl. § 46 Abs. 4 GELTSLS; § 38 Abs. 4 GOBT; § 37 Abs. 4 GOLTNW; § 39 Abs. 4 Satz 1 GOLTRP; § 34 Abs. 7 GOLTBB; § 88 Abs. 4 Satz 2 GOLTNI, § 80 Abs. 4 Satz 1, 2 GOLTST.

¹⁵¹ Vgl. statt vieler BVerfGE 152, 35, juris Rn. 34; Köhler, a.a.O., S. 216; Versteyl, NJW 1983, 379, S. 380.

¹⁵² Vgl. § 39 GOBT; § 49 GOHambBürg; § 93 GOLTBW; §§ 118, 119 GOLTBV; § 37 GOLTBB; § 78 GOLTHE; § 100 GOLTMV; § 88 Abs. 5 GOLTNI; § 38 GOLTNW; § 39 Abs. 7 GOLTRP; § 80 Abs. 6 GOLTST; § 98 GOLTSN; §§ 66 Abs. 2, 68 Abs. 2 GOLTSH; § 80 GOAbghBE; § 48 GELTSLS.

¹⁵³ Köhler, a.a.O., S. 216.

¹⁵⁴ § 37 Abs. 7 Satz 1 GOLTTTH.

¹⁵⁵ Vgl. Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 856.

¹⁵⁶ § 37 Abs. 7 Satz 2 und 3 GOLTTTH.

¹⁵⁷ Köhler, a.a.O., S. 221f. Vgl. BVerfGE 152, 35, juris Rn. 32; VerfG MV, Urt. v. 29. Januar 2009 – 5/08 –, juris Rn. 31ff. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Maßnahme einer Rüge davon ausgenommen, BVerfGE 60, 374, juris Rn. 26ff.

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen: Ordnungsgewalt und parlamentarische Ordnung im Kontext mandatsbezogener Statusrechte und der Funktionsfähigkeit des Parlaments

Abgeordnete des Thüringer Landtags sind Vertreter aller Bürger des Landes¹⁵⁸, weshalb sie in ihrer Gesamtheit das Volk repräsentieren und die Rechte des Landtags in der Gesamtheit seiner Mitglieder wahrnehmen.¹⁵⁹ Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen verantwortlich.¹⁶⁰ In der repräsentativen Demokratie stellt das Rederecht des Abgeordneten eine unverzichtbare Befugnis zur Wahrnehmung seiner parlamentarischen Aufgaben dar, die seinen Status wesentlich mitbestimmt.¹⁶¹ Geschäftsordnungsrechtliche Ordnungsmaßnahmen, die der Parlamentspräsident im Rahmen seiner Ordnungsgewalt an Äußerungen oder Verhalten von Abgeordneten knüpfen kann, um die parlamentarische Würde und Ordnung zu wahren, berühren regelmäßig die verfassungsrechtlich verbürgten Statusrechte von Abgeordneten. Ordnungsmaßnahmen sind daher zunächst im Kontext dieser Statusrechte sowie der verfassungsrechtlich vorausgesetzten Notwendigkeit, die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten, zu betrachten (1.). In diesem Zusammenhang sind Inhalt und Umfang präsidialer Ordnungsgewalt zu beschreiben, deren Rahmen der Begriff der parlamentarischen Ordnung vorgibt (2.).

1. Statusrechte der Abgeordneten und das Verfassungsgebot der Funktionsfähigkeit des Parlaments

Die Thüringer Verfassung formuliert in Art. 53 Abs. 2 grundsätzliche Status- bzw. Mandatsrechte der Abgeordneten zur wirksamen Teilhabe am parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess¹⁶² und gibt jedem Abgeordneten ausdrücklich das Recht, im Landtag das Wort zu ergreifen, Anfragen und Anträge zu stellen sowie an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen.¹⁶³ Die konkrete Ausformung parlamentarischer Befugnisse

¹⁵⁸ Art. 53 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.

¹⁵⁹ Vgl. nur BVerfGE 80, 188, juris Rn. 102; BVerfGE 104, 310, juris Rn. 73; LVerfG BB, Beschl. v. 21. Mai 2001 – 2/00 –, juris Rn. 62; LVerfG BB, Beschl. v. 21. September 2018 – 31/17 –, juris Rn. 67; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010 – Vf. 12-I-10 –, juris Rn. 46.

¹⁶⁰ Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf.

¹⁶¹ Vgl. BVerfGE 10, 4, juris Rn. 39, 42; BVerfGE 60, 374, juris Rn. 20; LVerfG BB, Beschl. v. 21. September 2018 – 31/17 –, juris Rn. 67; Bayerischer Verfassungsgerichtshof (BayVerfGH), Entsch. v. 17. Februar 1998, – Vf. 81-IVa-96 –, juris Rn. 47.

¹⁶² Linck, in: Linck/Baldus u.a. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 53, Rn. 2.

¹⁶³ Diese grundlegenden parlamentarischen Befugnisse sind ausdrücklich in allen Verfassungen der neuen Länder [Art. 56 Abs. 2 Verfassung des Landes Brandenburg (LVerfBB), Art. 22 Abs. 2 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LVerfMV), Art. 39 Abs. 2 Verfassung des Freistaats Sachsen (SächsLVerf), Art. 41 Abs. 1 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (VerfST)] sowie der Länder Rheinland-Pfalz (Art. 79 Abs. 1 Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz (LVerfRP) und Schleswig-Holstein (Art. 10 Abs. 1 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LVerfSH)) geregelt.

ist vielgestaltig und umfasst im Kern Anwesenheits-, Rede-, Beratungs- und Stimmrechte sowie Informations-, Initiativ-, Kandidatur-, Assoziations- und Funktionsrechte.¹⁶⁴

Das Anwesenheitsrecht des Abgeordneten ist mit dem grundsätzlichen Rede- und Antragsrecht im Plenum und in den Ausschüssen eng verbunden.¹⁶⁵ Ferner umfasst der repräsentative Status des Abgeordneten das Recht der Mitberatung.¹⁶⁶ Niederschlag findet dieses Recht in der Redebefugnis des Abgeordneten, welche nicht nur beeinträchtigt wird, wenn der Abgeordnete überhaupt nicht zu Wort kommt oder es ihm entzogen wird, sondern auch, wenn ihm inhaltliche Vorgaben zu dem gemacht werden, was er sagen bzw. nicht sagen darf.¹⁶⁷ Dahingehend beeinträchtigend wirken zunächst Rüge und Ordnungsruf. Allerdings sieht die h.M. die Rechte der Abgeordneten durch eine Rüge aufgrund ihres Charakters als nichtförmliche Disziplinarmaßnahme nicht geschmälert.¹⁶⁸ Ein entsprechender Ordnungsruf stellt sich indes regelmäßig als Eingriff in die Rechte des Abgeordneten dar.¹⁶⁹

Das Recht zur Anwesenheit gibt dem Abgeordneten die Befugnis, an parlamentarischen Beratungen im Rahmen der Plenarsitzungen und prinzipiell auch in den Ausschüssen teilzunehmen.¹⁷⁰ Ein (auch nur zeitweiser) Sitzungsausschluss im Zusammenhang mit Ordnungsmaßnahmen greift in dieses Recht ein.¹⁷¹ Der als Ultima Ratio vorgesehene Sitzungsausschluss eines Abgeordneten beeinträchtigt darüber hinaus dessen Recht zur Abstimmung.¹⁷² Da es sich um ein höchstpersönliches Recht handelt, kann er sich nicht von

¹⁶⁴ Butzer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 38, Rn. 137; Wiefelspütz, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 12 Rn. 24; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art 38, Rn. 230ff.; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 857.

¹⁶⁵ Müller, in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 38, Rn. 84.

¹⁶⁶ Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art 38, Rn. 231; Butzer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 38, Rn. 141.

¹⁶⁷ Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 857.

¹⁶⁸ BVerfGE 60, 374, juris Rn. 29; VLerfG MV, Urt. v. 27. Januar 2011 – 4/09 –, juris Rn. 20; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 40, Rn. 103; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 857; Achterberg, JuS 1983, 840, S. 842 f.

¹⁶⁹ Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 857.

¹⁷⁰ Butzer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 38, Rn. 137; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 38, Rn. 156; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 856. Der Anspruch eines Abgeordneten auf einen festen Sitz mit Rede- und Stimmrecht besteht zwar nur für *einen* Ausschuss (vgl. Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 14. Auflage, 2018, Art 38, Rn. 85; Wiefelspütz, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 12, Rn. 25), indes ist der Abgeordnete befugt – vorbehaltlich abweichender geschäftsordnungsrechtlicher Regelungen – an Sitzungen von Ausschüssen teilzunehmen, denen er nicht angehört (vgl. Butzer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 38, Rn. 139; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 857).

¹⁷¹ BVerfGE 10, 4-20, juris Rn. 42; Hamburgisches Verfassungsgericht (LVerfG HH), Urt. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 28ff.; Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 564; Schönberger/Schönberger, JZ 2018, S. 105, S. 112; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 857.

¹⁷² Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg (VerfGH BW), Urt. v. 22. Juli 2019, – 1 GR 1/19 –, juris Rn. 140; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 77-I-10 –, juris Rn. 30. Vgl. Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 564; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 857.

einem anwesenden Abgeordneten vertreten lassen.¹⁷³ Das Recht zur Abstimmung darf dem Abgeordneten zwar weder entzogen noch darf es eingeschränkt werden, gleichwohl zeitigt der Ausschluss eines Abgeordneten von einer Sitzung diese Konsequenz.¹⁷⁴ In Rechtsprechung und Literatur ist die Möglichkeit des (zeitweiligen) Sitzungsausschlusses aber anerkannt.¹⁷⁵

Der Eingriff in Statusrechte von Abgeordneten ist nur dann rechtmäßig, wenn er verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. In Betracht kommen dabei nur konkurrierende Verfassungsrechtspositionen.¹⁷⁶ Konflikte zwischen den Einzelrechten des Abgeordneten und den damit jeweils konkurrierenden Verfassungsgütern sind im Sinne einer praktischen Konkordanz zu lösen.¹⁷⁷ Es hat insoweit eine Zuordnung und Abgleichung mit dem Ziel zu erfolgen, dass dem Parlament eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben möglich wird.¹⁷⁸ Beschränkungen der Rechte des Abgeordneten sind dann als Konsequenz insoweit hinzunehmen, die Rechte dürfen ihm jedoch nicht grundsätzlich entzogen werden.¹⁷⁹ Die Repräsentations- und die Funktionsfähigkeit des Parlaments sind als solche verfassungsrechtlich geschützten Verfassungsrechtspositionen anerkannt.¹⁸⁰ Insbesondere mit dem Begriff der Funktionsfähigkeit des Parlaments¹⁸¹ verbindet sich die Gewährleistung eines sachgerechten Beratungsgangs sowie der Entscheidungsfähigkeit des Parlaments insgesamt, womit auch die Entscheidung einer Vielzahl von zum Teil komplexen Sachmaterien in einem überschaubaren Zeitkorridor gemeint ist.¹⁸² Stellvertretend für das Volk ist das

¹⁷³ Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 14. Auflage, 2018, Art. 38, Rn. 85, § 38, Rn. 81; Butzer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 38, Rn. 128.

¹⁷⁴ Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 857. Vgl. auch HambVerfG, Urt. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 36; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 14. Auflage, 2018, Art. 38, Rn. 82.

¹⁷⁵ BVerfGE 10, 4, juris Rn. 42; VerfGH BW, Urt. v. 22. Juli 2019, – 1 GR 1/19 –, juris Rn. 140; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 77-I-10 –, juris Rn. 30 f.; Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., § 38, Ziff. 2 b); Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 569; Borowy, ZParl 2012, S. 635, S. 653ff. Verfassungsrechtliche Bedenken dahingehend, dass ein Sitzungsausschluss nicht zum Verlust des Stimmrechts führen dürfe, sondern lediglich das Anwesenheits- und Rederecht betreffen könne: Ingold/Lenski, JZ 2012, S. 120, S. 123f.

¹⁷⁶ BVerfGE 130, 318, juris Rn. 114. Vgl. Butzer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 38, Rn. 158ff.; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015; Schöneberger/Schöneberger, JZ 2018, S. 105, S. 108.

¹⁷⁷ Butzer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 38, Rn. 158; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 857.

¹⁷⁸ BVerfGE 80, 188, juris Rn. 104; vgl. Butzer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 38, Rn. 158f.

¹⁷⁹ BVerfGE 80, 188, juris Rn. 104; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 858; vgl. auch BVerfGE 84, 304, juris, Rn. 95.

¹⁸⁰ BVerfG, Beschl. v. 09. Juni 2020, – 2 BvE 2/19 –, juris Rn. 40; BVerfGE 80, 188, juris Rn. 104; BVerfGE 84, 304, juris Rn. 95; BVerfGE 96, 264, juris Rn. 63; BVerfGE 99, 19, juris Rn. 42; BVerfGE 118, 277, juris Rn. 208; Butzer, BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 38, Rn. 159; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 38, Rn. 218f., Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 858.

¹⁸¹ In der Literatur teilweise als Begriff von „unscharfem Inhalt“ bezeichnet, weil es unterschiedliche Konzeptionen des „guten Funktionierens“ geben könne, vgl. Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 38, Rn. 161 und Morlok, JZ, 1989, S. 1035, S. 1041.

¹⁸² Butzer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 38, Rn. 158.

Parlament als Ganzes dazu berufen, Staatsgewalt auszuüben. Die Mandatsausübung durch den Abgeordneten darf nicht dazu führen, dass das Parlament diese Aufgabe nicht mehr erfüllen kann.¹⁸³ Die Beschränkung der Rechte des einzelnen Abgeordneten ist mithin dadurch bedingt, dass sich diese Rechte als Mitgliedschaftsrechte in deren notwendig gemeinschaftliche Ausübung einfügen müssen.¹⁸⁴ Das Bundesverfassungsgericht geht insofern von der Einsicht in den – der Notwendigkeit eines funktions- und repräsentationsfähigen Parlaments folgenden – prinzipiellen Vorrang parlamentsrechtlich-funktioneller vor individualrechtlicher Gesichtspunkte bei der Bestimmung der verfassungsrechtlichen Rechte und Pflichten des Abgeordneten aus.¹⁸⁵ Die Rechte des Abgeordneten richten sich nach Auffassung des Gerichts nach den Erfordernissen demokratischer Repräsentation und stehen im Dienst der Erfüllung des Gemeinwohlauftrags des Parlaments, nicht umgekehrt. Das freie Mandat sei ein zwar in der Gesellschaft verwurzelt, aber innerhalb der Staatsorganisation wahrgenommenes Amt.¹⁸⁶

Die Redefreiheit der Abgeordneten unterfällt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weder dem Schutzbereich des Art. 5 GG¹⁸⁷ noch dem des Art. 2 GG¹⁸⁸, denn die Möglichkeit der Meinungsäußerung im Parlament ist durch das freie Mandat des Abgeordneten in spezieller Weise verfassungsrechtlich geregelt.¹⁸⁹ Die freie Rede des Abgeordneten dient unmittelbar der Erfüllung der in der Verfassung normierten Staatsaufgaben. Es ist daher möglich, dass Äußerungen eines Abgeordneten die Ordnung des Parlaments verletzen und eine Sanktion des jeweiligen Parlamentspräsidenten nach sich ziehen, obwohl sie sich in den Grenzen der Meinungsfreiheit des Art. 5 GG halten.¹⁹⁰

Die zum Schutz der Funktionsfähigkeit des Parlaments gebotenen Beschränkungen der Abgeordnetenrechte legt allein das Parlament aufgrund seiner Autonomie – namentlich seiner Geschäftsordnungsautonomie als zentralem Ausdruck der Parlamentsautonomie¹⁹¹ – fest.¹⁹²

¹⁸³ Glaubens/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 858.

¹⁸⁴ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 38, Rn. 218.

¹⁸⁵ BVerfGE 118, 277, juris Rn. 215.

¹⁸⁶ BVerfGE 118, 277, juris Rn. 215; vgl. auch BVerfGE 112, 118, juris Rn. 50.

¹⁸⁷ Vgl. Art. 11 Abs. 1 ThürVerf.

¹⁸⁸ Vgl. Art. 3 Abs. 2 ThürVerf.

¹⁸⁹ BVerfGE 60, 374, juris Rn. 20.

¹⁹⁰ BVerfGE 60, 374, juris Rn. 21. Ebenso LVerfG HH, Urte. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 29; LVerfG MV, Urte. v. 25. März 2010, – 3/09 –, juris Rn. 57.; LVerfGMV, Urte. v. 27. Januar 2011, – 4/09 –, juris Rn. 32; Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 564. Vgl. auch SächsVerfGH, Urte. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 16-I-10 –, juris Rn. 36. Anders: EuG, Urteil vom 31.05.2018, – T-352/17 –, Celex-Nr. 62017TJ0352, juris Rn. 40ff., insb. 46ff.; EuG, Urteil vom 31.05.2018, – T-770/16 –, Celex-Nr. 62016TJ0770, juris Rn. 39ff.; EGMR (Große Kammer), Urte. v. 17.05.2016, – 42461/13, 44357/13 –, NJOZ 2018, S. 235, beck-online, Rn. 137 ff. Siehe dazu auch Gourdet, NVwZ 2019, S. 1414, S. 1415.

¹⁹¹ Brocker, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 40, Rn. 23; vgl. Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 40, Rn. 6.

¹⁹² Vgl. BVerfGE 84, 304, Rn. 98; SächsVerfGH, Urte. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-I-10 –, juris Rn. 29; SächsVerfGH, Urte. v. 03. Dezember 2010, Urte. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 77-I-10 –, juris Rn. 27; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 28,

Diese erstreckt sich dabei traditionell auf die Bereiche „Geschäftsgang“ und „Disziplin“. ¹⁹³ Die der Geschäftsordnungsautonomie entsprechenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen – wie Art. 57 Abs. 5 ThürVerf – erweisen sich als Kompetenzzuweisungsnormen ¹⁹⁴ und enthalten zugleich das „Verfassungsgebot der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments“. ¹⁹⁵ Das Geschäftsordnungsrecht ist das das Parlament betreffende und von ihm allein gesetzte Kernstück des Parlamentsrechts. ¹⁹⁶ Als zentraler Punkt wird in Hinblick auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments der ordnungsgemäße parlamentarische Ablauf neben dem Schutz des Ansehens und der Würde des Parlaments betrachtet. ¹⁹⁷ Die in den Geschäftsordnungen vorgesehenen Ordnungsmaßnahmen haben den Zweck, diese Funktionsfähigkeit in präventiver und ggf. in repressiver Weise zu sichern. ¹⁹⁸ Der Redefreiheit des Abgeordneten begeben demnach die vom Parlament kraft seiner Geschäftsautonomie gesetzten Schranken, indes muss umgekehrt die „Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten“ ¹⁹⁹ auch die Statusrechte der Abgeordneten beachten. ²⁰⁰

2. Ordnungswalt und parlamentarische Ordnung

Die Regelung des Art. 57 Abs. 5 ThürVerf ²⁰¹ bestimmt, dass sich der Landtag eine Geschäftsordnung gibt, womit der Landtag nicht nur ermächtigt, sondern auch verpflichtet wird, sich eine Geschäftsordnung zu geben. ²⁰² Die verfassungsrechtlich eingeräumte Geschäftsordnungsautonomie berechtigt das Parlament zur Aufrechterhaltung der Ordnung in den Sitzungen und darüber hinaus zum Aufstellen von Regeln zur Sicherung eines geordneten Funktionierens des Parlaments im Staats- und Verfassungsleben. ²⁰³ Der Regelungsbereich der Geschäftsordnung bezieht sich auf die inneren Angelegenheiten des Parlaments,

Rn. 19; Butzer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 38, Rn. 159; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 858.

¹⁹³ BVerfGE 44, 308, Rn. 24; Borowy, ZParl 2012, S. 635, S. 637.

¹⁹⁴ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 40, Rn. 74.

¹⁹⁵ Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 14. Auflage, 2018, Art. 40, 14; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 858; vgl. auch BVerfGE 112, 118, juris Rn. 47; BVerfGE 96, 264, juris Rn. 63.

¹⁹⁶ Anm. Brocker zu BVerfG, Beschl. v. 17.9.2019 – 2 BvE 2/18, BVerfGE 152, 35, in: NVwZ 2019, S. 1755, S. 1759; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 858.

¹⁹⁷ Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 858.

¹⁹⁸ Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-I-10 –, juris Rn. 62; LVerfG BB, Beschl. v. 20. Oktober 2017, – 46/16 –, juris Rn. 70; LVerfG HH, Urt. v. 02. März 2018 – 3/17 –, juris Rn. 38, 59; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 858; Borowy, ZParlR 2012, S. 635, S. 655 f.; Heger, NJOZ 2020, S. 65, S. 66.

¹⁹⁹ Anm. Brocker zu BVerfG, Beschl. v. 17.9.2019 – 2 BvE 2/18, BVerfGE 152, 35-53, in: NVwZ 2019, S. 1755, S. 1759.

²⁰⁰ Vgl. Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 14. Auflage, 2018, Art. 40, 21; Brocker, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 40, 24f.; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art 40, Rn. 7.

²⁰¹ Vgl. Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG.

²⁰² Linck, in: Linck/Baldus u.a. (Hrsg.), a.a.O., Art. 57, Rn. 40.

²⁰³ Vgl. BVerfGE 152, 35, juris Rn. 33. Vgl. BVerfGE 1, 144, juris Rn. 21; Brocker, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 40, Rn. 23; Linck, in: Linck/Baldus u.a. (Hrsg.), a.a.O., Art. 57, Rn. 30.

insbesondere dessen Organisation, Verfahren und Disziplin.²⁰⁴ Das Parlament als „Kollegialorgan“ ist demnach originärer Träger der Geschäftsordnungsautonomie, als deren Bestandteil die Ordnungs- oder Disziplinargewalt dem Präsidenten in eigener Verantwortung und unabhängig zur Ausübung übertragen ist.²⁰⁵ Die sich daraus ableitenden Befugnisse stehen nicht nur dem Parlamentspräsidenten allein zu, sondern auch jedem amtierenden Vizepräsidenten im Rahmen der Sitzungsleitung.²⁰⁶ In der Konsequenz fallen somit tatsächliche Anwendung und originäre Inhaberschaft der parlamentarischen Ordnungsgewalt auseinander.²⁰⁷

Eine nähere Umschreibung oder Legaldefinition der dem Präsidenten zur Ausübung übertragenen parlamentarischen Ordnungsgewalt enthalten weder die Landesverfassungen noch die Geschäftsordnungen der Landesparlamente.²⁰⁸ Zur Konturierung des Begriffs der parlamentarischen Ordnungsgewalt wird daher zunächst von dem unbestimmten Rechtsbegriff²⁰⁹ der parlamentarischen Ordnung, zu deren Schutz und Wahrung parlamentarische Ordnungsgewalt bestimmt ist, ausgegangen.²¹⁰ Auch dahingehend findet sich in den Verfassungen oder Geschäftsordnungen ganz überwiegend keine Legaldefinition.²¹¹ Nach hergebrachter – und immer noch einschlägiger²¹² – Definition wird die parlamentarische Ordnung als „die Gesamtheit der Normen“ definiert, „deren Befolgung nach den im Parlament herrschenden – nur selten und ungern wechselnden²¹³ – Anschauungen als

²⁰⁴ BVerfGE 152, 35, Rn. 33. Vgl. auch Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 40, Rn. 6.

²⁰⁵ BVerfGE 152, 35, juris Rn. 33; BVerfGE 60, 374, juris Rn. 18; Köhler, a.a.O., 2000, S. 176; Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41 Ziff. 4a; Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 20 Rn. 57; Daniels, Sitzungsausschluss und Ordnungsgeld, 2018, S. 175; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 858; Schwerdtfeger, DVBl. 2020, S. 933, S. 933. Borowy, ZParl 2012, S. 635, S. 636 f.; Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 563 f.

²⁰⁶ Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 858.

²⁰⁷ Köhler, a.a.O., S. 175.

²⁰⁸ Köhler, a.a.O., S. 175.

²⁰⁹ Vgl. statt vieler Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 20, Rn. 60; Köhler, a.a.O., S. 175; Borowy, ZParl 2012, S. 635, 637.

²¹⁰ Köhler, a.a.O., S. 175; Rothaug, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten, 1979, S. 61.

²¹¹ Die Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft bemüht sich um eine Konkretisierung, wenn sie eine Verletzung der Würde oder der Ordnung des Hauses insbesondere in „Formulierungen, die gegen die Menschenwürde verstoßen, entstellende, diskriminierende, rassistische oder beleidigende Meinungsäußerungen enthalten, zu Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten auffordern, Maßnahmen verlang[en...], die gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstoßen“, oder in Störungen des ordnungsgemäßen Sitzungsablaufs sieht (§ 52 Abs. 2 Satz 1 GOBremBürg).

²¹² Siehe anstatt vieler: BVerfGE 152, 35, juris Rn. 39; LVerfG MV, Urt. v. 23. Januar 2014, – 4/13 –, juris Rn. 38; LVerfG MV, Urt. v. 29. Januar 2009 – 5/08 –, juris Rn. 36; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 40, Rn. 100; Heger, NJOZ 2020, S. 65, S. 65; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 859; Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 565; Borowy, ZParl 2012, S. 635, S. 637.

²¹³ In der Literatur wird teilweise etwa mit Blick auf den Wandel der Kleidung oder der sprachlichen Gepflogenheiten angezweifelt, ob der Begriff der parlamentarischen Ordnung so wenig wandelbar und dynamisch ist, und stattdessen vertreten, dass die Einschätzung, welche Kleidung und welche Ausdrücke bzw. Formulierungen im Parlament als angemessen gelten können, Veränderungen unterliegen und der Begriff der parlamentarischen Ordnung einen dynamischen Begriff darstelle, der einem steten Wandel unterworfen sei, vgl. Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 565 m.w.N. Zudem wird die

Vorbedingung einer gedeihlichen, das Staatsleben fördernden Beratung der Abgeordneten und als Grundlage des innerparlamentarischen Lebens gilt.“²¹⁴ Nach überwiegender Auffassung erstreckt sich der Begriff der parlamentarischen Ordnung auf geschriebene und ungeschriebene Regeln des Parlamentsrechts und des Parlamentsbrauchs²¹⁵ und umfasst daher alle Rechtsvorschriften, Verständigungen, interfraktionellen Vereinbarungen und parlamentarischen Bräuche des jeweiligen Parlaments.²¹⁶ Benannt werden zudem außerrechtliche parlamentarische Bräuche und Werte, die durch die historische und politische Entwicklung in der parlamentarischen Praxis geformt worden sind²¹⁷, sodass der Begriff der parlamentarischen Ordnung praktisch sämtliche Bereiche des innerparlamentarischen Geschäftsgangs erfasst.²¹⁸ Traditionell wird sowohl im Bund als auch in den Ländern unter dem Begriff der parlamentarischen „Ordnung des Hauses“ auch die „Würde des Parlaments“ verstanden²¹⁹, soweit in den Geschäftsordnungen der Parlamente nicht ohnehin beide Begriffe verwendet werden. Der Begriff der „Würde“ wird teilweise als Unterkategorie der parlamentarischen Ordnung angesehen, deren Wahrung als grundlegende innerparlamentarische Maßgabe betrachtet wird, auch um das Vertrauen der Bevölkerung in das demokratische System aufrechtzuerhalten.²²⁰

Verfassungsrechtlich zugewiesen ist dem Landtagspräsidenten – neben der gegenüber Dritten wirkenden, sich aus dem Hausrecht und der Polizeigewalt des Landtagspräsidenten ergebenden sog. „allgemeinen Ordnungsgewalt“²²¹ (Art. 57 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf) sowie seiner Aufgabe, „die Geschäfte des Landtags“ zu führen (Art. 57 Abs. 3 Satz 1 ThürVerf) – die sog. Leitungsgewalt²²² (Art. 57 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf) und die ihm zur Ausübung übertragene

Notwendigkeit einer restriktiveren Auslegung des Begriffes der parlamentarischen Ordnung durch Beschränkung auf die Sicherung des Sitzungsverlaufs gesehen, vgl. Ingold/Lenski, JZ 2012, S. 120, S. 122. Kritisch insofern auch Schönberger/Schönberger, JZ 2018, S. 106, S. 112f.

²¹⁴ Hermann F. Schmid, Parlamentarische Disziplin, AöR 1914, S. 439, S. 498.

²¹⁵ Vgl. LVerfG BB, Beschl. v. 21. September 2018, – 31/17 –, juris Rn. 73; LVerfG MV, Urt. v. 23. Januar 2014, – 4/13 –, juris Rn. 38; SächsVerfGH Urt. v. 3. November 2011, – Vf. 30-I-11 –, juris Rn. 34; LVerfG MV, Urt. v. 29. Januar 2009, – 5/08 –, juris Rn. 36; Borowy, ZParl 2012, S. 635, S. 637; Köhler, a.a.O., S. 175.

²¹⁶ Vgl. Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, § 20, Rn. 60; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 859f.

²¹⁷ Vgl. BVerfGE 1, 144, juris Rn. 22; LVerfG MV, Urt. v. 19. Dezember 2019, – 1/19 –, juris Rn. 26; Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGH), Beschl. v. 09. Januar 2019 – 40/16 –, juris Rn. 65; LVerfG BB, Beschl. v. 21. September 2018, – 31/17 –, juris Rn. 73; LVerfG MV, Urt. v. 29. Januar 2009, – 5/08 –, juris Rn. 36; Staatsgerichtshof Hessen (StaatsGHHE), Urt. v. 21. September 1966, – P.St. 387 –, juris Rn. 51; Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht 2016, § 20, Rn. 60.

²¹⁸ Köhler, a.a.O., S. 175; LVerfG MV, Urt. v. 23. Januar 2014, – 4/13 –, juris Rn. 38; Rothaug, a.a.O., S. 61f.

²¹⁹ LVerfG HH, Urt. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 41.

²²⁰ Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 566. Der Begriff der „Würde“ des Hauses wird in der Literatur teilweise in verfassungsrechtlicher Hinsicht kritisiert; vgl. Ingold/Lenski, JZ 2012, 122 f.

²²¹ Linck, in: Linck/Baldus u.a. (Hrsg.), a.a.O., Art 57, Rn. 30.

²²² Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 94. EL Januar 2021, Art. 40, Rn. 99f.

(sitzungsbezogene) Ordnungsgewalt i.S.e. Sitzungs- oder Disziplinargewalt gegenüber den Abgeordneten, die verfassungsrechtlich auf der Geschäftsordnungsautonomie des Landtags fußt (Art. 57 Abs. 5 ThürVerf).²²³ Auch in der Rechtsprechung werden in der parlamentarischen Ordnungsgewalt des Präsidenten einerseits die sog. Leitungskompetenz im Sinne der Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs und Verhandlungsablaufs in verfahrenstechnischer Hinsicht, andererseits eine Ordnungsgewalt im Sinne der Wahrung der „Disziplin“ bzw. zum Schutz und zur Wahrung der Werte und Verhaltensweisen, die sich in der demokratischen und vom Repräsentationsgedanken getragenen parlamentarischen Praxis entwickelt haben und die durch die historische und politische Entwicklung geformt worden sind, gesehen.²²⁴

Die präsidiale Ordnungs- bzw. Disziplinargewalt wird als notwendiges Korrektiv der verfassungsrechtlich garantierten Indemnität der Abgeordneten (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf) verstanden.²²⁵ Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass Abgeordnete verfassungsrechtlich nur deshalb von zivil- und strafrechtlicher Verfolgung wegen Äußerungen im Parlament frei gestellt sind, weil eine entsprechende geschäftsordnungsrechtliche Sanktionierung durch den Parlamentspräsidenten möglich ist.²²⁶ Demgegenüber entsprechen die Bestimmungen der Geschäftsordnungen aber keinem etwaigen Sonderstrafrecht für Abgeordnete²²⁷, vielmehr ist die Ordnungsgewalt des Parlamentspräsidenten maßgeblich durch das Opportunitätsprinzip und nicht durch das Legalitätsprinzip gekennzeichnet.²²⁸ Darüber hinaus beschränkt sich die Ordnungs- bzw. Disziplinargewalt des Präsidenten räumlich und zeitlich auf die Plenarsitzungen.²²⁹

Die dem Landtagspräsidenten im Rahmen der Sitzungsleitung übertragene Ordnungs- bzw. Disziplinargewalt bewegt sich im Spannungsfeld zwischen der verfassungsrechtlichen Stellung des Abgeordneten und dem Verfassungsgebot der Funktionsfähigkeit des Parlaments im parlamentarischen Diskurs. Die Auslegung und Anwendung der geschäftsordnungsrechtlichen Vorschriften über die Ordnungsmaßnahmen durch den

²²³ Vgl. Linck, in: Linck/Baldus u.a. (Hrsg.), a.a.O., Art 57, Rn. 30; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 94. EL Januar 2021, Art. 40, Rn. 100; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 858.

²²⁴ Vgl. BVerfGE 80, 188, juris Rn. 104; LVerfG MV, Urt. v. 29. Januar 2009, – 5/08 –, juris Rn. 36; LVerfG MV, Urt. v. 25. Juni 2015, – 9/14 –, juris Rn. 114.

²²⁵ ThürVerfGH, Beschl. v. 09. Januar 2019, – 40/16 –, juris Rn. 65; LVerfG MV, Urt. vom 25. Juni 2015, – 10/14 –, juris Rn. 123; LVerfG MV, Urt. v. 25. Juni 2015, – 9/14 –, juris Rn. 115; LVerfG HH, Urt. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 41; Schönberger/Schönberger, JZ 2018, S. 106, S. 113.

²²⁶ Borowy, ZParl 2012, S. 635, S. 640; Köhler, aa.O., S. 179; Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 564.

²²⁷ LVerfG HH, Urt. v. 2. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 60; Köhler, a.a.O., S. 179.

²²⁸ Vgl. Borowy, ZParl 2012, S. 635, S. 649; Köhler, a.a.O., S. 179; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 856.

²²⁹ Rothaug, a.a.O., S. 62.

Parlamentspräsidenten unterliegen einer strengen parteipolitischen Neutralitätspflicht²³⁰, stehen in seinem pflichtgemäßen Ermessen und müssen sich an verfassungsrechtlichen Vorgaben messen lassen.²³¹ Der Parlamentspräsident hat sich somit am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu orientieren und ist damit grundsätzlich lediglich befugt, das mildeste Mittel anzuwenden, welches zur Abwehr der Störung geeignet ist.²³² Bei der Entscheidung darüber, ob eine Verletzung der parlamentarischen Ordnung vorliegt, steht dem Präsidenten ein „weiter“²³³, „erheblicher“²³⁴ bzw. „gewisser“²³⁵ Beurteilungsspielraum zu.²³⁶ Die Entscheidung des Parlamentspräsidenten über die Ordnungsmaßnahme ist nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar, was damit begründet wird, dass er in der Regel aus der Situation heraus und ohne längere Bedenkzeit entscheiden muss, dass dabei prognostische Erwägungen, etwa wie weitere Störungen oder eine Eskalation am besten verhindert werden können, entscheidungserheblich sind und mit der Unwiederholbarkeit der entscheidungserheblichen Situation, die in ihrem Ablauf und in ihrer gesamten Atmosphäre von Außenstehenden nur mit Schwierigkeiten nachempfunden werden kann.²³⁷ Insbesondere seitens der übrigen Abgeordneten, aber auch der Öffentlichkeit, wird regelmäßig eine unverzügliche Reaktion des sitzungsleitenden Präsidenten erwartet.²³⁸

Ordnungsmaßnahmen mit intensiverer Eingriffsintensität als etwa der des Ordnungsrufes setzen regelmäßig einen qualifizierteren Verstoß gegen die parlamentarische Ordnung voraus.

²³⁰ Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein (LVerfG SH), Urt. v. 17. Mai 2017 – LVerfG 1/17 –, juris Rn. 43; LVerfG MV, Urt. v. 25. Juni 2015, – 10/14 –, juris Rn. 125. Vgl. auch § 4 Abs. 1 Satz 2 GOLTTH.

²³¹ Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 564; Ingold/Lenski, JZ 2012, 120f.

²³² Vgl. Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin (LVerfGH Berlin), Beschl. v. 28. August 2019, – 189/18 –, juris Rn. 29; LVerfG BB, Beschl. v. 21. September 2018, – 31/17 –, juris Rn. 79; LVerfG HH, Urt. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 101; LVerfG BB, Beschl. v. 20. Oktober 2017, – 46/16 –, juris Rn. 66, 70; LVerfG MV, Urt. v. 29. Januar 2009, – 5/08 –, juris Rn. 52; Köhler, a.a.O.S. 178; Linck, in: Linck/Baldus u.a. (Hrsg.), a.a.O., Art. 57, Rn. 32; Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 564. Vgl. auch: SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 77-I-10 –, juris Rn. 42.

²³³ Borowy, ZParl 2012, S. 635, S. 642.

²³⁴ LVerfG SH, Urt. v. 17. Mai 2017, – LVerfG 1/17 –, juris Rn. 43;

²³⁵ LVerfG MV, Urt. v. 29. Januar 2009, – 5/08 –, juris Rn. 42; LVerfG MV, Urt. v. 27. Januar 2011, – 4/09 –, juris Rn. 29. So auch Köhler, a.a.O., S. 194; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 653.

²³⁶ LVerfG MV, Urt. v. 19. Dezember 2019, – 1/19 –, juris Rn. 24; LVerfGH Berlin, Beschl. v. 28. August 2019, – 189/18 –, juris Rn. 27; LVerfGH BW, Urt. v. 22. Juli 2019, – 1 GR 1/19 –, juris Rn. 145; LVerfG BB, Beschl. v. 21. September 2018, – 31/17 –, juris Rn. 76; LVerfG HH, Urt. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 76; LVerfG BB, Beschl. v. 20. Oktober 2017, – 46/16 –, juris Rn. 34; SächsVerfGH, Beschl. v. 19. Juli 2012, – Vf. 160-I-11 –, juris Rn. 41; SächsVerfGH, Beschl. v. 22. Juni 2012, – Vf. 58-I-12 (e.A.) –, juris Rn. 29; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011 – Vf. 30-I-11 –, juris Rn. 34; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 31-I-11 –, juris Rn. 30; Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41 Ziff. 4b.

²³⁷ LVerfGH BW, Urt. v. 22. Juli 2019, – 1 GR 1/19 –, juris Rn. 147; LVerfG BB, Beschl. v. 21. September 2018, – 31/17 –, juris Rn. 76; LVerfG HH, Urt. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 76; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 30-I-11 –, juris Rn. 34; Borowy, ZParl 2012, S. 635, S. 642. Kritisch Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 567.

²³⁸ Borowy, ZParl 2012, S. 635, S. 642. Gleichwohl besteht auch die Möglichkeit eines nachträglichen Ordnungsrufes, etwa, weil nicht sofort identifizierbar ist, von welchem Abgeordneten eine Störung ausgeht, oder der Sachverhalt noch einer genaueren Aufklärung bedarf.

So kann der Präsident des Thüringer Landtags etwa einen Abgeordneten von der Sitzung ausschließen, wenn er die Ordnung „gröblich“ verletzt.²³⁹ Als gröblich wird eine Verletzung der parlamentarischen Ordnung betrachtet, wenn sie nach Ihrem Schweregrad erheblich über dem Durchschnitt liegt²⁴⁰, d.h. „gröblich“ sind besonders schwere, wiederholte oder fortdauernde Verstöße gegen die Ordnung. Dieses Erfordernis ist Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, denn nur ein als gröblich qualifizierter Verstoß kann den Ausschluss, der wiederum zu einer nicht rückgängig zu machenden Einschränkung wesentlicher Statusrechte eines Abgeordneten führt, rechtfertigen.²⁴¹

Für den Begriff der parlamentarischen Ordnung ist stets auf das jeweilige Parlament und die dort geltenden Gepflogenheiten abzustellen.²⁴² Aufgrund unterschiedlicher Anschauungen und Gepflogenheiten kann kein einheitlich geltender Maßstab herausgearbeitet werden. Indes können in der Zusammenschau von Rechtsprechung und Literatur verallgemeinerungsfähige Aussagen getroffen werden. Insoweit stimmen Überzeugungen, welche Äußerungen bzw. welches Verhalten einen Ordnungsverstoß darstellt, jedenfalls im Kern übereinstimmen.²⁴³ Die Rechtsprechung unterscheidet zunächst zwischen Fällen, in denen das Ordnungsrecht der „äußeren Ordnung“ dient und sich gegen die Form der Äußerung oder das Verhalten eines Abgeordneten ohne eigentliche Meinungsbildungsrelevanz richtet, und solchen, in denen auf den Inhalt des Redebeitrags oder anderer zulässiger Äußerungsformen reagiert wird.²⁴⁴ Die verfassungsgerichtliche Kontrolle wird nach gefestigter Rechtsprechung verschiedener Landesverfassungsgerichte umso intensiver, je deutlicher sich eine Ordnungsmaßnahme gegen den Inhalt einer Äußerung und nicht gegen das Verhalten des Abgeordneten richtet.²⁴⁵ Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen verfassungsgerichtlichen Kontrolldichte können

²³⁹ § 37 Abs. 2 Satz 1 2. Alt. GOLTTH.

²⁴⁰ LVerfG MV, Beschl. v. 25. März 2010, – 3/09 –, juris Rn. 53; Köhler, a.a.O., S. 207.

²⁴¹ LVerfG HH, Ur. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 73; vgl. LVerfG MV, Ur. v. 23. Januar 2014, – 4/13 –, juris Rn. 67.

²⁴² Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 565; Gourdet, NVwZ 2019, S. 1414, S. 1414. Vgl. LVerfG MV, Ur. v. 23. Januar 2014, – 3/13 –, juris Rn. 3. Kritisch dazu: LVerfG MV, Ur. v. 23.1.2014, – 4/13 –, juris Rn. 63 (abweichende Meinung des Richters Hans Josef Brinkmann).

²⁴³ Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 565.

²⁴⁴ Vgl. VerfGH BW, Ur. v. 22. Juli 2019, – 1 GR 1/19 –, juris Rn. 161; LVerfG MV, Ur. v. 25. Juni 2015, – 10/14 –, juris Rn. 126; SächsVGH, Ur. v. 03. November 2011, – Vf. 30-I-11 –, juris Rn. 31; SächsVGH, Ur. v. 03. November 2011, – Vf. 31-I-11 –, juris Rn. 27; SächsVGH, Ur. v. 03. November 2011, – Vf. 35-I-11 –, juris Rn. 27; SächsVerfG, Ur. vom 03. Dezember 2010, – Vf. 12-I-10 –, juris Rn. 64; SächsVerfG, Ur. vom 03. Dezember 2010, – Vf. 16-I-10 –, juris Rn. 51.

²⁴⁵ Vgl. LVerfGH BW, Ur. v. 22. Juli 2019, – 1 GR 1/19 –, juris Rn. 144, 148f.; LVerfG SH, Ur. v. 17. Mai 2017, – 1/17 –, juris Rn. 46; LVerfG MV, Ur. v. 25. Juni 2015, – 10/14 –, juris Rn. 126; LVerfG MV, Ur. v. 25. Juni 2015, – 8/14 –, juris Rn. 110; LVerfG MV, Ur. v. 25. Juni 2015, – 9/14 –, juris Rn. 118; LVerfG MV, Ur. v. 23. Januar 2014, – 5/13 –, juris Rn. 38; LVerfG MV, Ur. v. 23. Januar 2014 – 3/13 –, juris Rn. 36; SächsVerfGH, Beschl. v. 22.6.2012, – Vf. 58-1-12 (e.A.) –, juris Rn. 30; SächsVerfGH, Ur. v. 03. November 2011, – Vf. 35-I-11 –, juris Rn. 31; SächsVerfGH, Ur. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-1-10 –, juris Rn. 61; SächsVerfGH, Ur. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 16-1-10 –, juris Rn. 51; SächsVerfGH, Ur. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 17-1-10 –, juris Rn. 55; SächsVerfGH, Ur. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 77-1-10 –, juris Rn. 38; LVerfG HH, Ur. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 79.

Konstellationen ausdifferenziert werden, die sich am Anknüpfungspunkt der Ordnungsmaßnahme, d.h. am Verhalten (dazu sogleich unter IV.) oder an der Äußerung eines Abgeordneten (V.), orientieren.

IV. Ordnungsmaßnahmen, die sich gegen das Verhalten von Abgeordneten richten

Präsidiale Entscheidungen in Form verhängter Ordnungsmaßnahmen, die ein bestimmtes Verhalten eines Abgeordneten sanktionieren, werden verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt dahingehend überprüft, ob dem sitzungsleitenden Präsidenten alle relevanten Tatsachen bei der Entscheidung bekannt waren, die Bewertung des in Rede stehenden Verhaltens als Verletzung der Ordnung oder der Würde des Hauses gemessen an der Parlamentspraxis dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit entspricht und auch sonst nicht offensichtlich fehlerhaft oder willkürlich ist.²⁴⁶ Anhand der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und der parlamentarischen Praxis kann das sanktionierte Verhalten nach Fallgruppen unterschieden werden. In der weiteren Folge wird daher differenziert zwischen Ordnungsmaßnahmen, die sich gegen nonverbale Bekundungen und Akzentuierungen (1.), gegen Verstöße gegen die Hausordnung und parlamentarische Regeln oder Gepflogenheiten (2.), gegen eine Missachtung der Sitzungsleitung des Präsidenten (3.) sowie gegen Störungen des Ablaufs der Sitzung durch Abgeordnete (4.) richten.

1. Nonverbale Bekundungen und Akzentuierungen

Die Plenardebatte ist entsprechend der Aufgabe des Parlaments, Forum für Rede und Gegenrede²⁴⁷ zu sein, durch deren Elemente geprägt, damit Grundlage des innerparlamentarischen Lebens und Teil der Ordnung des Parlaments.²⁴⁸ Das gesprochene Wort soll Mittel der Auseinandersetzung sein.²⁴⁹ Durch Ordnungsmittel zu ahnden sind daher für gewöhnlich nonverbale Bekundungen oder Akzentuierungen.²⁵⁰ Dies entspricht der Praxis sowohl im Thüringer Landtag und im Deutschen Bundestag als auch der Mehrheit der Parlamente der Länder. Als mit der parlamentarischen Ordnung nicht vereinbar werden regelmäßig das Ausbreiten und Hochhalten von Plakaten und Transparenten, das Verteilen

²⁴⁶ SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-1-10 –, juris Rn. 61; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 16-1-10 –, juris Rn. 51; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – 17-1-10 –, juris Rn. 58; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Az. Vf. 77-1-10 –, juris Rn. 41; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 30-1-11 –, juris Rn. 35; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 31-1-11 –, juris Rn. 31; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 35-1-11 –, juris Rn. 31; SächsVerfGH, Beschl. v. 22.06.2012, – Vf. 58-1-12 –, Rn. 30; LVerfG SH, Urt. v. 17.05.2017, – 1/17 –, juris Rn. 47.

²⁴⁷ Siehe etwa BVerfGE 10, 4, juris Rn. 43 und BVerfGE 96, 264, juris Rn. 86.

²⁴⁸ Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 859. Vgl. BVerfG, BVerfGE 152, 35, juris Rn. 39; LVerfG MV, Urt. v. 23. Januar 2014, – 4/13 –, juris Rn. 38; LVerfG MV, Urt. v. 29. Januar 2009, – 5/08 –, juris Rn. 36; seinerzeit bereits Hermann F. Schmid, Parlamentarische Disziplin, AöR 1914, S. 439, S. 498.

²⁴⁹ Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn. 21.

²⁵⁰ Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41 Erl. 1 c) dd) - ff).

von Flugblättern sowie das Tragen von Kleidung mit politischen Botschaften oder Abzeichen an der Kleidung, wenn diese besonders auffällig sind, betrachtet (dazu sogleich).²⁵¹ Weiterhin gelten Aktionen wie das Aufspannen eines löchrigen Regenschirms in der Haushaltsdebatte und Gesten wie das Zeigen des Mittelfingers, des sog. Vogels oder Scheibenwischers als unparlamentarisch.²⁵² Mit der parlamentarischen Ordnung als unvereinbar angesehen wird auch die bewusste Provokation durch das Tragen von Kleidung einer bestimmten Marke²⁵³ oder das bewusste Tragen der gleichen Kleidung durch eine Gruppe von Abgeordneten (Uniformierung).

Das Verwenden von Texten als Teil der Kleidung kann grundsätzlich Gegenstand von Ordnungsmaßnahmen, insbesondere eines Ordnungsrufes, sein. Derartige nonverbale Bekundungen können einen störungsfreien Sitzungsablauf verhindern und so geeignet sein, die parlamentarische Ordnung zu verletzen. Die Freiheit der Bekleidung auch im Rahmen der statusrechtlich abgesicherten Freiheit des Mandats des Abgeordneten kann dem Formkreis politischer Handlungsmöglichkeiten zugeordnet werden. Diese Handlungsmöglichkeiten werden durch die Regelungen der Verfassung und der Geschäftsordnung bestimmt, welche grundsätzlich Reden und Anträge, nicht aber Demonstrationen oder nonverbale Aktionen vorsehen. Bei der Verwendung von Texten oder Symbolen im Bereich der Kleidung ist zum einen zu berücksichtigen, dass die Wahl der Kleidung grundsätzlich eine kommunikative Aussage übermittelt und die Freiheit der konkreten Ausgestaltung einer entsprechenden Botschaft statusrechtlich gewährleistet sein kann. Im Hinblick auf die Funktion des Parlaments als Redeparlament im Sinne des Art. 48 ThürVerf (Erörterung der öffentlichen Angelegenheiten) und die darauf bezogene Funktionsordnung des Parlaments (Worterteilung, Wortentziehung, Sachruf) erscheint es als Störung der parlamentarischen Ordnung, soweit durch die verwendeten Texte auf Kleidungsstücken neben der parlamentarischen Kommunikation durch Rede- und Gegenrede eine zweite dauernde Kommunikationsebene mit inhaltlichen Botschaften eröffnet wird. Stellt sich die Kleidung in diesem Sinne als eindeutige Äußerung dar, steht sie außerhalb der parlamentarischen Redeordnung und ist damit geeignet, die Wirksamkeit der Debatte und der Entscheidungsfindung durch parlamentarische Rede und Gegenrede zu gefährden und damit die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu beeinträchtigen. Soweit die Äußerung durch nonverbale Kommunikation mittels der Kleidung als eine nicht gerichtete, etwa auf Grund künstlerischer Darstellung mehrdeutig

²⁵¹ Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 859; Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 566 m.w.N. Kritisch: Schönberger/Schönberger, JZ 2018, S. 106, S. 113.

²⁵² Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 858 m.w.N.

²⁵³ Der Sächsische Verfassungsgerichtshof hatte eine Protestaktion, mit welcher sich Abgeordnete einer Fraktion gegen die ihrer Ansicht nach gegebene Ächtung des Tragens der Bekleidungs-marke „Thor Steinar“ richteten, indem sie Kleidungsstücke dieser Marke während der Landtagssitzung im Plenarsaal trugen, als offensichtlich der parlamentarischen Ordnung widersprechend bewertet; SächsVerfGH, Beschl. v. 22. Juni 2012, – Vf. 58-I-12 (e.A.) –, insb. juris Rn. 32.

interpretierbare Form erscheint, kann diese im Einzelfall zulässig sein. In diesem Zusammenhang kann daher etwa die Verwendung künstlerischer Symbole als Teil der Kleidung, die nicht notwendig politischen Aussagen vor dem Hintergrund insbesondere aktueller Beratungsgegenstände zuzuordnen sind, als zulässig betrachtet werden.

Die spezifische und erkennbare Uniformierung von Abgeordneten als Ausdruck der Abgeschlossenheit einer Gruppe von Abgeordneten sowie nach den Umständen des Einzelfalls auch das markante Zeigen von Parteisymbolen als Teil der Kleidung oder das Tragen eines besonderen Kleidungsstücks durch nur einen Abgeordneten, wenn dies etwa durch den Zusammenhang mit einer vorhergehenden Uniformierung einer Gruppe gekennzeichnet ist, können das Ansehen des Parlaments und seine Funktionsfähigkeit beeinträchtigen. Sie bieten Anknüpfungspunkte für Bedenken, ob die Abgeordneten bereit oder sogar rechtlich fähig sind, ihr Mandat frei von Weisungen (Art. 53 Abs. 1 ThürVerf) wahrzunehmen. Bei der Wahrnehmung des Mandats sind die Abgeordneten in der Pflicht, die Verfassung zu achten und sich für das Wohl des Freistaates und aller seiner Bürger einzusetzen (Art. 53 Abs. 3 ThürVerf). Die Erfüllung dieser Erwartung erscheint beeinträchtigt, wenn Abgeordnete sich durch Uniformierung von vornherein als Vertreter einer Gruppe bekennen und sich damit anderen Argumenten verschließen. Ebenso scheint bedenklich, wenn Abgeordnete von vornherein und jenseits des parlamentarischen Streits eine Formierung als Gruppe unter Ausschluss anderer erstreben.

2. Verstöße gegen die Hausordnung und gegen parlamentarische Regeln oder Gepflogenheiten

Verstöße gegen die vom parlamentarischen Ordnungsrecht geschützte Ordnung und Würde des Parlaments, die sich nicht nur aus Bestimmungen der Geschäftsordnung, sondern auch aus anderen Rechtsvorschriften, Verständigungen, interfraktionellen Vereinbarungen und parlamentarischen Bräuchen ergeben können, werden etwa in Fällen des Entgegennehmens und Führens von Gesprächen mittels Mobiltelefonen im Plenarsaal, des Fotografierens im Plenum ohne Genehmigung und des Verzehrs von Speisen oder Getränken im Plenarsaal während der Sitzung gesehen.²⁵⁴ Zudem wird das Fehlen der bzw. die von den allgemeinen

²⁵⁴ Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41 Erl. 1 c) gg). Naturgemäß unterliegt die Ahndung von Ordnungsverstößen in dieser Fallgruppe einem schnelleren Wandel.

Höflichkeitsformen abweichende Begrüßung des Präsidenten sowie der Abgeordneten vor einem Redebeitrag²⁵⁵ als unparlamentarisch betrachtet.²⁵⁶

3. Missachtung der Sitzungsleitung des Präsidenten

Den sitzungsleitenden Anweisungen des Präsidenten ist durch die Parlamentsmitglieder Folge zu leisten. Die in der beharrlichen Nichtbefolgung einer solchen Anweisung liegende Missachtung der Sitzungsleitung des Präsidenten im Plenum ist geeignet, dessen Ansehen und Autorität als unverzichtbare Voraussetzungen für die Erfüllung seiner Aufgaben – insbesondere die Aufrechterhaltung der Ordnung, die Leitung der Sitzungen, aber auch die Ausübung des Hausrechts und der Polizeigewalt – zu beeinträchtigen.²⁵⁷ In Betracht kommen dabei insbesondere eine Fortsetzung der Rede nach dem Wortentzug sowie ein Verbleiben im Sitzungssaal nach Sitzungsausschluss. Dieses Verhalten kann daher eine schwere Verletzung der parlamentarischen Ordnung darstellen.²⁵⁸

4. Störung des Ablaufs der Sitzung

Dem parlamentarischen Ordnungsrecht kommt die Aufgabe zu, die Funktionsfähigkeit des Parlaments und damit die sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben zu sichern. Davon umfasst ist ein ordnungsgemäßer Ablauf der Plenardebatte in ruhiger, der Sache angemessener Art und Weise und einer in diesem Sinne geordneten Plenarsitzung sowie die Sicherstellung der

²⁵⁵ So stellte das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern nach einem erteilten Ordnungsruf gegenüber einem Abgeordneten, der das Plenum mit „Bürger des Landes!“ ohne weitere Höflichkeitsfloskeln oder überhaupt nicht begrüßte, die Berechtigung des Parlaments fest, seine Mitglieder durch Verhaltensregeln auch auf die Wahrung der Würde des Parlaments im Sinne eines von gegenseitigem Respekt getragenen Diskurses zu verpflichten. Es dürfe deshalb Verstöße sanktionieren, wo es diese Würde gefährdet oder verletzt sehe, etwa weil das Verhalten eines Abgeordneten erkennen lasse, dass er den für eine sachbezogene Arbeit notwendigen Respekt gegenüber den übrigen Parlamentariern oder der Sitzungsleitung vermissen lasse und damit zwangsläufig auch das Ansehen des Hauses nach außen beschädige. Als Ausdruck mangelnden Respekts im Umgang der Abgeordneten miteinander und als Mangel an Anerkennung der Selbstorganisationsgewalt des Parlamentes, der Befugnisse der Sitzungsleitung und des den anderen Abgeordneten geschuldeten Respekts im Sinne einer immer wiederkehrenden Provokation könne die Verwendung einer bestimmten Form der Anrede oder deren gänzliches Unterlassen verstanden werden; LVerfG MV, Urt. v. 29. Januar 2009, – 5/08 –, insb. juris Rn. 40f.; bestätigt durch LVerfG MV, Urt. v. 27. Januar 2011, – 4/09 –. Vgl. dazu auch Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 859.

²⁵⁶ Die konsequente Wahl einer nicht den parlamentarischen Gepflogenheiten entsprechenden Anrede in den Plenardebatten wird mitunter auch zu einer Fallgruppe der Ordnungsmaßnahmen aufgrund mangelnden Respekts gegenüber dem Plenum oder dem Präsidium gezählt. Maßnahmen dieser Kategorie zielten jedenfalls auch auf den Erhalt der Funktionsfähigkeit des Plenums, weil bei einer völligen Erosion seiner Akzeptanz in der Bevölkerung oder unter den Abgeordneten das Parlament seine Aufgabe als Repräsentationsorgan nicht mehr erfüllen könne; vgl. Schönberger/Schönberger, JZ 2018, S. 106, S. 113.

²⁵⁷ Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 77-1-10 –, juris Rn. 49; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 35-1-11 –, juris Rn. 35; SächsVerfGH, Beschl. v. 22. Juni 2012, – Vf. 58-1-12 (e.A.) –, juris Rn. 43.

²⁵⁸ Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 859.

Abgeordnetenrechte, insbesondere der Rederechte.²⁵⁹ Wird der ordnungsgemäße Ablauf der parlamentarischen Beratungen oder die zulässige Ausübung des Rederechts durch das Verhalten eines Abgeordneten gestört und damit die Funktionsfähigkeit des Parlaments beeinträchtigt, sind entsprechende Ordnungsmaßnahmen möglich.²⁶⁰

Zwischenrufe stehen grundsätzlich außerhalb der verbindlichen Redeordnung, die im Wesentlichen durch das Prinzip von Rede und Gegenrede gekennzeichnet ist, werden aber als „Parlamentsbrauch“, „parlamentarische Übung“ bzw. „parlamentarisches Gewohnheitsrecht“ im Interesse einer lebendigen Debattenkultur grundsätzlich als zulässig betrachtet.²⁶¹ Die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags setzt Zwischenrufe voraus und bestimmt, dass sie, soweit sie im Sitzungsprotokoll festgestellt worden sind, dessen Bestandteil bleiben, es sei denn, dass mit Zustimmung des Präsidenten und der Beteiligten eine Streichung erfolgt²⁶², und dass der Präsident einen Zwischenruf, den er nicht gehört hat, in der nächsten Sitzung erwähnen und rügen kann.²⁶³ Zwischenrufe haben in der parlamentarischen Praxis mit Blick auf den störungsfreien Ablauf der Plenardebatte eine besondere Bedeutung.²⁶⁴ Sie werden als die einzigen – von Abgeordneten spontan geäußerten – Redebeiträge im Parlament bezeichnet, zu denen der Präsident nicht ausdrücklich das Wort erteilt.²⁶⁵

Mit einem Zwischenruf werden die Ausführungen des Redners zwar unterbrochen und wird die Debatte damit in gewisser Weise gestört, allerdings ist auch der Zwischenruf grundsätzlich vom verfassungsrechtlichen Rederecht der Abgeordneten umfasst. Er kann den punktuellen dialogischen Austausch zwischen unterschiedlichen Positionen fördern und dazu dienen, auf vergessene oder unberücksichtigt gebliebene Argumente hinzuweisen.²⁶⁶ Auch wird er eingesetzt, um den politischen Gegner zu verspotten bzw. zu verunsichern.²⁶⁷ Zwischenrufe können geeignet sein, den ordnungsgemäßen Ablauf einer Sitzung vor allem durch ihre

²⁵⁹ Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-1-10 –, juris Rn. 49; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – 17-1-10 –, juris Rn. 51; LVerfG MV, Beschl. v. 25. März 2010, – 3/09 –, juris Rn. 50 f.; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 859; Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 20 Rn. 56.

²⁶⁰ Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-1-10 –, juris Rn. 54; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 16-1-10 –, juris Rn. 44; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – 17-1-10 –, juris Rn. 51; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 77-1-10 –, juris Rn. 34; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 30-1-11 –, juris Rn. 30; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 31-1-11 –, juris Rn. 26; vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41 Erl. 1 a) aa); Schönberger/Schönberger, JZ 2018, S. 106, S. 113.

²⁶¹ Vgl. Brocker, in: Bonner Kommentar GG, Art. 40, Rn. 95; Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 20, Rn. 20.

²⁶² § 109 GOLTTH.

²⁶³ § 37 Abs. 1 Satz 3 GOLTTH.

²⁶⁴ Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 860.

²⁶⁵ Vgl. Besch, in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 33, Rn. 39.

²⁶⁶ SächsVerfGH, Urt. v. 03. November, 2011, – Vf. 31-1-11 –, juris Rn. 23; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 35-1-11 –, juris Rn. 23, 26.

²⁶⁷ Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 860.

Häufigkeit und ihren Inhalt zu stören.²⁶⁸ Mit Blick auf die Funktion des Parlaments als zentralem Ort der politischen Diskussion und den Zwischenruf als ein wichtiges Mittel der parlamentarischen Auseinandersetzung²⁶⁹ kommen entsprechende Ordnungsmittel dann in Betracht, wenn Zwischenrufe nicht auf eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Redebeitrag abzielen, sondern aufgrund ihrer Häufigkeit und Lautstärke allein der Störung der Rede bzw. des Ablaufs der Plenarsitzung dienen.²⁷⁰

Als eine Störung des Ablaufs der Sitzung wird auch ein demonstratives Distanzieren von einer Gedenkminute in der Plenarsitzung durch das Verlassen der Plätze betrachtet.²⁷¹

V. Ordnungsmaßnahmen, die sich gegen Äußerungen von Abgeordneten richten

Vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich verbürgten Rederechts der Abgeordneten unterliegen Ordnungsmaßnahmen, die sich gegen Äußerungen von Abgeordneten richten, einer umso intensiveren Kontrolle, je deutlicher sie sich auf den Inhalt der Äußerung beziehen.²⁷² Verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind solche Ordnungsmaßnahmen nur in den Fällen, in denen die Äußerung, auf die sich die Ordnungsmaßnahme bezieht, eine Verletzung bzw. Gefährdung konkurrierender Rechtsgüter von Verfassungsrang darstellt. Solche Rechtsgüter werden in Rechten anderer Abgeordneter, außerhalb des Parlaments stehender Dritter oder des Staates und seiner Institutionen gesehen.²⁷³

²⁶⁸ Vgl. Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 20, Rn. 20.

²⁶⁹ Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 31-I-11, juris Rn. 23; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 35-I-11–, juris Rn. 23, 26; BVerfGE 96, 264, juris Rn. 86; BVerfGE 10, 4, juris Rn. 43; Müller, in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 38, Rn. 84.

²⁷⁰ Vgl. Köhler, a.a.O., S. 194; Versteyl, NJW 1983; S. 379; S. 380.

²⁷¹ So urteilte das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, dass Ordnungsrufe gegen Abgeordnete, die während einer Gedenkminute ihre Plätze verließen und sich in eine Fensternische des Plenarsaales zurückzogen, deren Statusrechte nicht verletzen. Die Abgeordneten hätten durch ihr Verhalten, das den parlamentarischen Regeln widersprach und das Ansehen des Parlamentes zu schädigen geeignet war, die Ordnung des Hauses verletzt, weil dieses Verhalten sich situationsbedingt störend auf die Plenarsitzung auswirkte; LVerfG MV, Urt. v. 23. Januar 2014, – Az. 3/13 –, juris Rn. 38.

²⁷² Vgl. LVerfGH BW, Urt. v. 22. Juli 2019, – 1 GR 1/19 –, juris Rn. 144, 148f.; LVerfG SH, Urt. v. 17. Mai 2017, – 1/17 –, juris Rn. 46; LVerfG MV, Urt. v. 25. Juni 2015, – 10/14 – juris Rn. 126; LVerfG MV, Urt. v. 25. Juni 2015, – 8/14 –, juris Rn. 110; LVerfG MV, Urt. v. 25. Juni 2015, – 9/14 –, juris Rn. 118; LVerfG MV, Urt. v. 23. Januar 2014, – 5/13 –, juris Rn. 38; LVerfG MV, Urt. v. 23. Januar 2014, – 3/13 –, juris Rn. 36; SächsVerfGH, Beschl. v. 22.6.2012, – Vf. 58-1-12 – (e.A.), juris Rn. 30; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 35-I-11 –, juris Rn. 31; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-1-10 –, juris Rn. 61; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 16-1-10 –, juris Rn. 51; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 17-1-10 –, juris Rn. 55; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 77-1-10 –, juris Rn. 38; LVerfG HH, Urt. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 79.

²⁷³ Vgl. LVerfGH BW, Urt. v. 22. Juli 2019, – 1 GR 1/19 –, juris Rn. 141, 143; LVerfG HH, Urt. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 67, 80; LVerfG BB, Beschl. v. 20. Oktober 2017, – 46/16 –, juris Rn. 67; LVerfG SH, Urt. v. 17. Mai 2017, – 1/17 –, juris Rn. 41, 49, 55; LVerfG MV, Urt. v. 25. Juni 2015, – 8/14 –, juris Rn. 110; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010 – Vf. 12-I-10 –, juris Rn. 53; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010 – Vf. 16-I-10 –, juris Rn. 43; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010 – Vf. 17-I-10 –, juris Rn. 50; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 77-I-10 –, juris Rn. 33; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011 – Vf. 30-I-11 –, juris Rn. 28f., 31;

Für eine zulässige Ausübung der Ordnungsgewalt im Rahmen der Sitzungsleitung ist die zu beanstandende Äußerung zunächst korrekt von einer erlaubten Stellungnahme politischen Inhalts abzugrenzen, da Ordnungsmaßnahmen, die sich gegen Äußerungen richten, aufgrund der strikt zu beachtenden parteipolitischen Neutralitätspflicht des sitzungsleitenden Präsidenten den Inhalt einer Rede nicht zensieren dürfen.²⁷⁴ Der Vortrag bestimmter Sachverhalte oder Bewertungen, die aus der Sicht des Redenden der Auseinandersetzung in der Sache dienen sollen, ohne dass die Art des Vortrages allgemein oder überwiegend akzeptierten Rede- oder Verhaltensformen zuwiderläuft, darf nicht unterbunden werden.²⁷⁵ Daher sind seitens des sitzungsleitenden Präsidenten vor der Sanktionierung durch Ergreifen einer Ordnungsmaßnahme stets die Meinungsbildungsrelevanz der Aussage sowie der Kontext, in dem die jeweilige Äußerung getätigt wird, zu beachten.

Konkurrierende Rechtsgüter müssen hinter dem Rederecht der Abgeordneten zurückstehen, je mehr die inhaltliche Auseinandersetzung im Vordergrund steht, je gewichtiger die in dem Redebeitrag thematisierten Fragen für das Parlament und die Öffentlichkeit sind und je intensiver diese politische Auseinandersetzung geführt wird.²⁷⁶ Umgekehrt sind mit einer Rede verbundene Unwerturteile umso eher zu beanstanden, als sie nicht in einem – auch von einem anderen Debattenpartner eröffneten – inhaltlichen Kontext stehen, sondern der anlasslosen Betonung der eigenen Position oder der Stigmatisierung dienen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Redebeiträge schon aufgrund ihres Wortlauts Raum für verschiedene Deutungsmöglichkeiten eröffnen können. Die Anwendung von Ordnungsmaßnahmen darf daher nicht von vornherein Deutungen zugrunde legen, die die Ordnungsmaßnahmen rechtfertigen, wenn auch andere Deutungen möglich sind, wobei freilich dem situativen Charakter der mündlichen Rede und der Notwendigkeit der zeitnahen Reaktion des Präsidenten hinreichend Rechnung zu tragen ist.²⁷⁷

SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 31-I-11 –, juris Rn. 24f., SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011 – Vf. 35-I-11 –, juris Rn. 24f.

²⁷⁴ Glaubens/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 861.

²⁷⁵ Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41, Anm. 3; LVerfG HH, Urt. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 68; LVerfG MV, Urt. v. 25. Juni 2015, – 8/14 –, juris Rn. 109; LVerfG MV, Urt. v. 25. Juni 2015, – 10/14 –, Rn. 125; LVerfG MV, Urt. v. 25. Juni 2015, – 9/14 –, Rn. 117; LVerfG MV, Urt. v. 25. Juni 2015, – 8/14 –, Rn. 108f.; LVerfG MV, Urt. v. 23. Januar 2014, – 5/13 –, juris Rn. 37; LVerfG MV, Urt. v. 25. März 2010, – 3/09 –, juris Rn. 55; Glaubens/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 861.

²⁷⁶ LVerfG MV, Urt. v. 19. Dezember 2019, – 1/19 –, juris Rn. 28; LVerfG BB, Beschl. v. 20. Oktober 2017, – 46/16 –, juris Rn. 67; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 35-I-11 –, juris Rn. 28; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2011, – Vf. 30-I-11 –, juris Rn. 32; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2011, – Vf. 31-I-11 –, juris Rn. 28; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-1-10 –, juris Rn. 58; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 16-1-10 –, juris Rn. 51; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 17-1-10 –, juris Rn. 55; vgl. Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 20 Rn. 61.

²⁷⁷ LVerfG BB, Beschl. v. 20. Oktober 2017, – 46/16 –, juris Rn. 64; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-1-10 –, juris Rn. 58; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 16-1-10 –,

Als zulässig betrachtet wird die Anwendung von Stilmitteln wie Überspitzung, Polarisierung, Vereinfachung oder Polemik.²⁷⁸ Darüber hinaus sind Formen der Übertreibung oder Verharmlosung tatsächlicher Vorfälle und deren Instrumentalisierung zur Begründung eigener Ansichten dem Grunde nach nicht mit Ordnungsmitteln zu ahnden.²⁷⁹ Das Parlament ist ein Ort der Austragung von Meinungsverschiedenheiten, der Darstellung von Positionen (auch von Minderheiten), der Formulierung anderer, von der Mehrheit nicht getragener Sichtweisen. Die Darstellung abweichender Meinungen ist so lange und soweit hinzunehmen, wie sie die Arbeit des Landtags und damit seine Ordnung nicht in Frage stellt.²⁸⁰ Die Grenze zur Verletzung der parlamentarischen Ordnung und Würde wird dort gesehen, wo es sich nicht mehr um eine inhaltliche Auseinandersetzung handelt, sondern eine bloße Provokation im Vordergrund steht oder wo es um die schiere Herabwürdigung anderer, insbesondere des politischen Gegners, oder die Verletzung von Rechtsgütern Dritter geht, etwa bei Äußerungen mit menschenverachtendem oder beleidigendem Inhalt.²⁸¹ Unzulässig sind somit Äußerungen, die allein die Verächtlichmachung eines anderen zum Ziel haben.

Im Gegensatz zu falschen Tatsachenbehauptungen sind mit Blick auf die Funktion des Parlaments als Forum für Rede und Gegenrede Werturteile, d.h. die Bewertung tatsächlicher Gegebenheiten durch Ausdruck eines Dafür- oder Dagegenhaltens, vom Rederecht eines Abgeordneten grundsätzlich gedeckt. Ausnahmen vom Recht, Werturteile abzugeben, greifen dann ein, wenn nicht mehr die Auseinandersetzung in der Sache, sondern – jenseits auch polemischer und überspitzter Kritik – die Diffamierung einer Person oder ganzer Personengruppen im Vordergrund steht.²⁸²

juris Rn. 51; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 17-1-10 –, juris Rn. 55; Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 20 Rn. 61.

²⁷⁸ LVerfGH BW, Urt. v. 22. Juli 2019, – 1 GR 1/19 –, juris Rn. 143; LVerfG BB, Beschl. v. 20. Oktober 2017 – 46/16 –, juris Rn. 66; LVerfG SH, Urt. v. 17. Mai 2017, – 1/17 –, juris Rn. 49; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 35-I-11 –, juris Rn. 22; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 31-I-11 –, juris Rn. 22; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 30-I-11 –, juris Rn. 27; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 77-1-10 –, juris Rn. 35; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 17-1-10 –, juris Rn. 52; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 16-1-10 –, juris Rn. 45; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-1-10 –, juris Rn. 55.

²⁷⁹ LVerfG HH, Urt. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 68.

²⁸⁰ LVerfG BB, Beschl. v. 20. Oktober 2017 – 46/16 –, juris Rn. 67; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011 – Vf. 35-I-11 –, juris Rn. 27; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 31-I-11 –, juris Rn. 27. Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 77-1-10 –, juris Rn. 36; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 17-1-10 –, juris Rn. 53; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 16-1-10 –, juris Rn. 51; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 17-1-10 –, juris Rn. 53; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-1-10 –, juris Rn. 56.

²⁸¹ LVerfGH BW, Urt. v. 22. Juli 2019, – 1 GR 1/19 –, juris Rn. 143; LVerfG MV, Urt. v. 19. Dezember 2019, – 1/19 –, juris Rn. 28; LVerfG HH, Urt. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 67; LVerfG BB, Beschl. v. 20. Oktober 2017, – 46/16 –, juris Rn. 67; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 17-1-10 –, juris Rn. 53, 63 (Begriffe „linkskrimineller Kiffersumpf“, „renitente Denkgegner und dauerpubertierende Antifaschisten“ sowie „Gesindel mit geistig-seelischen Mängeln“); SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 16-1-10 –, juris Rn. 46; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-1-10 –, juris Rn. 56.

²⁸² LVerfG HH, Urt. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 67.

In der Vergangenheit haben zahlreiche Ausdrücke und Redewendungen Ordnungsmaßnahmen nach sich gezogen, sodass in der parlamentarischen Praxis ein umfangreicher Katalog entwickelt wurde. Als Ordnungsverletzung dominieren etwa verbale Kränkungen, Beleidigungen des politischen Gegners, von Sitzungsteilnehmern und Personen außerhalb des Parlaments, gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen in Redebeiträgen, Zwischenrufe in Form herabsetzender Begriffe und Anreden, Unterstellungen persönlicher Mängel oder Krankheiten, Wiedergabe beleidigender Zitate oder die demokratische Grundüberzeugung infrage stellende Vergleiche mit dem Nationalsozialismus.²⁸³ Sprachliche Gepflogenheiten können indes einem raschen Wandel unterliegen, sodass der parlamentarische Sprachgebrauch von der Alltagssprache nicht unbeeinflusst bleiben kann. Es lassen sich daher umfassende generelle Regelungen nur schwer festmachen.²⁸⁴ Darüber hinaus sind die Vorstellungen von parlamentarischer Würde und Ordnung Ausdruck entsprechender gesellschaftlicher Wertmaßstäbe, die ihrerseits einem Wandel unterworfen sein können.²⁸⁵ Vor diesem Hintergrund sowie nach Maßgabe der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist eine erschöpfende und pauschale Einordnung und Bewertung von Äußerungen durch Abgeordnete weder möglich noch geboten. Gleichwohl lassen sich anhand der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, der Rechtsliteratur und der parlamentarischen Praxis als Fallgruppen jedenfalls solche Äußerungen, die den Tatbestand einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit erfüllen (1.), Äußerungen, die andere Personen oder Personengruppen herabwürdigen (2.), sowie Äußerungen, die unwahre Tatsachenbehauptungen darstellen (3.), bilden. Weiterhin werden in diesem Zusammenhang aufgrund tradierter Regeln der Parlamentspraxis Äußerungen von Abgeordneten, die sich als Kritik an der Sitzungsleitung des Präsidenten darstellen und denen daher mit Ordnungsmaßnahmen begegnet wird,

²⁸³ Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 20 Rn. 61. Beispielhafte Auflistungen von Äußerungen und Begriffen, die mit Ordnungsmaßnahmen belegt wurden, finden sich bei Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Anhang zu § 36 GOBT sowie bei Versteyl, NJW 1983, S. 379, S. 380.

²⁸⁴ Köhler, a.a.O., S. 195. Zu Ordnungsmaßnahmen regelmäßigen Anlass gibt allerdings der Begriff „Lügner“ in Bezug auf andere Abgeordnete. Nach Auffassung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg entspreche es einer langwährenden Tradition der Parlamente der Länder wie auch des Bundestages, den Begriff wegen seines diffamierenden Charakters als außerhalb des für den sachbezogenen Umgang innerhalb des Parlaments herausgebildeten Sprachgebrauchs einzustufen; LVerfG MV, Beschl. v. 20. Oktober, – 46/16 –, Rn. 75 (unter Bezugnahme auf Bundestag, Plenarprotokolle Nr. 1/252 vom 4. März 1953, S. 12091 A, Nr. 7/88 vom 21. März 1974, S. 5797 A, Nr. 10/220 vom 6. Juni 1986, S. 17061 A oder Nr. 13/87 vom 9. Februar 1996, S. 7693 B; Abgeordnetenhaus von Berlin, Plenarprotokoll Nr. 16/72 vom 11. November 2010, S. 6787; Bayerischer Landtag, Plenarprotokoll Nr. 12/35 vom 6. November 1991, S. 2198, Nr. 14/102 vom 13. November 2002, S. 7421, Nr. 15/122 vom 6. Mai 2008, S. 8914; Niedersächsischer Landtag, Plenarprotokoll Nr. 13/106 vom 19. Februar 1998, S. 10286, Nr. 14/66 vom 15. Dezember 2000, S. 6410, Nr. 16/93 vom 10. Dezember 2010, S. 11889; Schleswig-Holsteinischer Landtag, Plenarprotokoll Nr. 15/77 vom 18. Dezember 2002, S. 5818; Thüringer Landtag, Plenarprotokoll Nr. 4/41 vom 9. Juni 2006, S. 4104 und Nr. 5/79 vom 24. Februar 2012, S. 7470.). Zu der Frage, ob in dem im Landtag geäußerten und mit einem Ordnungsruf sanktionierten Satz „Meine Damen und Herren von der Linken, Ihnen kann ich sagen: Sie sind überwiegend Lügner.“ eine Diskriminierung auch der betroffenen Fraktionsmitglieder liegt, äußerte sich das Gericht allerdings nicht.

²⁸⁵ Köhler, a.a.O., S. 195.

genannt (4.). Darüber hinaus wird diskutiert, ob Äußerungen von Abgeordneten über soziale Medien, die grobe Beleidigungen des Redners oder Kritik an einer Entscheidung des Parlamentspräsidenten enthalten, Gegenstand von Ordnungsmaßnahmen sein können (5.).

1. Erfüllung des Tatbestands einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit

Äußerungen, die außerhalb des Parlaments geeignet sind, Tatbestände von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu erfüllen, können die parlamentarische Ordnung und Würde des Parlaments beeinträchtigen und daher geschäftsordnungsrechtliche Ordnungsverstöße darstellen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob eine Tat (ungeachtet des Immunitäts- und Indemnitätsschutzes) auch bestraft werden könnte.²⁸⁶ In diesem Zusammenhang kommen insbesondere Beleidigungsdelikte (§§ 185-189 StGB), der Tatbestand der Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener (§ 189 StGB)²⁸⁷ und der Volksverhetzung (§ 130 StGB) sowie der Verunglimpfung des Staates und seiner Symbole (§ 90a StGB) in Betracht.

Unbeachtlich bleibt dabei, ob ein Straftat- oder Ordnungswidrigkeitentatbestand mit der Äußerung eines Abgeordneten bereits verwirklicht wurde; denn der sitzungsleitende Präsident ist befugt, auch präventiv Ordnungsmaßnahmen zu ergreifen, um die Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu verhindern und kann hierbei eine im Rahmen des ihm eingeräumten Beurteilungsspielraums liegende Prognose über eine Gefährdung stellen. Dabei muss er während der Rede eines Abgeordneten keine eingehende strafrechtliche Bewertung von deren Inhalt mit eindeutigen Ergebnis vornehmen. Die nicht willkürliche Annahme, dass die zu sanktionierende Äußerung einen Straftatbestand erfüllt, ist unter Berücksichtigung des dem Präsidenten zustehenden Beurteilungsspielraums ausreichend.²⁸⁸

²⁸⁶ Vgl. LVerfG HH, Ur. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 67; LVerfG BB, Beschl. v. 20. Oktober 2017, – 46/16 –, juris Rn. 67; LVerfG SH, Ur. v. 17. Mai 2017, – 1/17 –, juris Rn. 49; SächsVerfGH, Ur. v. 03. November 2011, – Vf. 31-I-11 –, juris Rn. 27; SächsVerfGH, Ur. v. 03. November 2011, – Vf. 30-I-11 –, juris Rn. 31; SächsVerfGH, Ur. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 77-1-10 –, juris Rn. 37; SächsVerfGH, Ur. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 17-1-10 –, juris Rn. 54; SächsVerfGH, Ur. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 16-1-10 –, juris Rn. 47; SächsVerfGH, Ur. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-1-10 –, juris Rn. 57; Schürmann, in: Morlok/ Schliesky/ Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn. 61; Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41, 1. c) aa).

²⁸⁷ Das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat in diesem Zusammenhang etwa entschieden, dass sich der Behauptung, der frühere Bundespräsident Heinemann sei Mitglied im Nationalsozialistischen Rechtswahrerbund und in der Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt gewesen und habe daher der NSDAP nahegestanden, keine Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener im Sinne des § 189 StGB entnehmen lasse. Diese Aussage sei im Sachzusammenhang mit dem Debattenthema als argumentativer Verweis auf die Mitgliedschaft hochrangiger Politiker der späteren Bundesrepublik in nationalsozialistischen Organisationen nicht zu beanstanden; LVerfG MV, Ur. v. 23. Januar 2014, – 5/13 –, juris Rn. 42.

²⁸⁸ LVerfG MV, Beschl. vom 25. März 2010, – 3/09 –, juris Rn. 63 in Bezug auf Maßnahmen zur Verhinderung der Begehung von Straftaten nach § 130 StGB; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 862. Das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern entschied ferner, dass keine Veranlassung bestehe, das Verbot der Verharmlosung von NS-Verbrechen (§ 130 Abs. 3 StGB) in Bezug auf parlamentarische Debatten nachgiebig auszulegen. Im Rahmen des dem sitzungsleitenden

2. Herabwürdigung anderer Personen oder Personengruppen

Im Rahmen politischer Auseinandersetzung wird für die parlamentarische Debatte kein Gebot strenger Sachlichkeit gesehen, sodass Überspitzung und Provokation in diesem Zusammenhang hinzunehmen sind. Grundsätzlich zulässige Stellungnahmen politischen Inhalts können daher nur ausnahmsweise Gegenstand parlamentarischer Ordnungsmaßnahmen sein, wenn sie überwiegende verfassungsrechtlich geschützte Güter oder Rechte Dritter verletzen. Eine Pauschalisierung von Begrifflichkeiten oder Formulierungen kann vor diesem Maßstab nicht vorgenommen werden. Die Entscheidung, ob eine bestimmte Äußerung mit Ordnungsmitteln zu sanktionieren ist, bestimmt sich anhand einer umfassenden Abwägung der Aussage mit ihrem Kontext sowie mit ihrer Meinungsbildungsrelevanz.

Als mit der parlamentarischen Ordnung nicht vereinbar werden Äußerungen betrachtet, die nicht mehr die Auseinandersetzung in der Sache, sondern allein die Verächtlichmachung des politischen Gegners oder eines Dritten zum Ziel haben.²⁸⁹ Dies wird insbesondere bei Äußerungen gesehen, die sich als Angriffe auf die Menschenwürde einzelner Personen oder abgrenzbarer Personengruppen darstellen. Dies kann durch Äußerungen geschehen, die auf Erniedrigung, Brandmarkung, Verfolgung, Ächtung und vergleichbare Verhaltensweisen abzielen. Wird den angesprochenen Personen ihr Achtungsanspruch als Menschen abgesprochen, indem dieser prinzipiell in Frage gestellt wird oder indem deren Lebensrecht als gleichwertige Persönlichkeit in der staatlichen Gemeinschaft bestritten und sie stattdessen als unterwertige Wesen behandelt werden, muss auf eine Verletzung der parlamentarischen Ordnung erkannt werden.²⁹⁰

Präsidiums zustehenden Beurteilungsspielraums reiche die nicht willkürliche oder nicht missbräuchliche Annahme aus, dass die sanktionierte Rede ein Verharmlosen von Art, Ausmaß, Folgen oder Wertwidrigkeit einzelner oder der Gesamtheit nationalsozialistischer Gewaltmaßnahmen im Sinne des § 130 Abs. 3 und Abs. 4 StGB beinhalte. Es müsse dabei nicht zuletzt Berücksichtigung finden, dass der Eindruck, in den Sitzungen des Landtages würden strafbare Handlungen begangen oder geduldet, weil ein Abgeordneter sich durch Wortspielereien möglicherweise ganz beabsichtigt im Grenzbereich der Strafbarkeit gemäß § 130 StGB bewegt, indem er Deutungen der deutschen Geschichte, die bei eindeutiger Formulierung strafbar wären, schlichtweg verbal geschickt „verpackt“, kaum mit der Würde des Parlamentes zu vereinbaren wäre; vgl. LVerfG MV, Urt. v. 25. März, – 3/09 –, juris Rn. 73.

²⁸⁹ Vgl. LVerfG HH, Urt. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 72; LVerfG MV, Urt. v. 23. Januar, – 4/13 –, juris 52f. Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 17-1-10 –, juris Rn. 63; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 862.

²⁹⁰ LVerfG MV, Urt. v. 25. Juni 2015, – 10/14 –, juris Rn. 128; LVerfG MV, Urt. v. 25. Juni 2015, – 9/14 –, juris Rn. 120; LVerfG MV, Urt. v. 23. Januar, – 4/13 –, juris 5f.; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011 – Vf. 30-I-11 –, juris Rn. 43; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 17-1-10 –, juris Rn. 47; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 16-1-10 –, juris Rn. 56f. (Begriff „hassgeifernde, entkultivierte Antimenschen“). Der Sächsische Verfassungsgerichtshof konstatierte allerdings, dass die ordnungsrechtliche Ahndung der Verwendung von Begriffen wie „Volksverräter“ und „Asylschmarotzer“ in Einzelfällen Abgeordnetenrechte verletzen kann; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 30-I-11 –, juris Rn. 43 und Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 31-I-11 –, juris Rn. 37.

In Anlehnung an die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 5 GG²⁹¹ sieht das Hamburgische Verfassungsgericht bei der Abwägung der konfligierenden Schutzgüter in den aus dem allgemeinen Äußerungsrecht bekannten Kategorien Tatsachenbehauptung, Werturteil und Schmähkritik geeignete Hilfsmittel, um zu bestimmen, ob ein Abgeordneter im Einzelfall mit einem Redebeitrag einen Ordnungsverstoß begangen hat. Ausnahmen vom Recht, Werturteile abzugeben, sieht das Gericht dann, wenn nicht mehr die Auseinandersetzung in der Sache, sondern – jenseits auch polemischer und überspitzter Kritik – die Diffamierung einer Person oder ganzer Personengruppen im Vordergrund steht (sog. Schmähkritik).²⁹² Ähnlich wie im allgemeinen Äußerungsrecht (zu §§ 185 ff. StGB oder §§ 823 Abs. 1, 1004, 826 BGB) könne die Einordnung bestimmter Äußerungen in die genannten Kategorien auch bei der Bestimmung der Grenzen des Rederechts eines Abgeordneten Schwierigkeiten bereiten, insbesondere dann, wenn in einer Äußerung Tatsachen und Meinungen miteinander verbunden werden. Für die Frage, ob die Grenzen der Freiheit, Werturteile kundzutun, überschritten sind, ob also eine unzulässige Schmähkritik vorliegt, komme es auf eine Abwägung der Redefreiheit mit dem von der Äußerung betroffenen geschützten Rechtsgut an. Bei Werturteilen, die auch Tatsachenbehauptungen enthalten, könne die Unrichtigkeit der tatsächlichen Behauptungen, die Grundlage eines Werturteils sind, im Rahmen der Abwägung, ob die Grenze zur Schmähkritik überschritten ist, berücksichtigt werden. Die Stellung des Parlamentspräsidenten als Verfassungsorgan gebiete es, ihm einen Entscheidungsspielraum dahingehend einzuräumen, welche Anforderungen bei der Äußerung von Tatsachen als Grundlage von Werturteilen an die Wahrheitspflicht der Abgeordneten zu stellen sind. Gleichmaßen müsse ihm ein weiterer Entscheidungsspielraum dahingehend zukommen, wann bei aus seiner Sicht unwahren Tatsachenbehauptungen, die Grundlage für ein herabsetzendes Werturteil sind, die Grenzen zur Schmähkritik überschritten sind.²⁹³ Nach Auffassung des Gerichts stellen weiterhin die Herabwürdigung Anderer oder des Staates und seiner Organe sowie der demokratischen Strukturen sowie bloße Provokationen und rein persönliche Angriffe Verstöße gegen die Ordnung des Hauses dar, da sie geeignet seien, das Vertrauen in den demokratischen Rechtsstaat und seine Institutionen zu zerstören.²⁹⁴ Beanstandungswürdig ist daher auch die unbegründete polemische Attributierung des

²⁹¹ BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 08. Februar 2017 – 1 BvR 2973/14 –, juris Rn. 14.

²⁹² LVerfG HH, Ur. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 69f.

²⁹³ LVerfG HH, Ur. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 82. In der Literatur wird die Anleihe bei der für den Persönlichkeitsschutz entwickelten Figur der „Schmähkritik“ und die Annahme einer Ordnungsverletzung immer schon dann, wenn „eine bloße Provokation im Vordergrund steht“, kritisch betrachtet. Die dann notwendig werdende Unterscheidung zwischen einer „bloßen“ Provokation und einer Provokation, die im Dienste des Arguments stehe, öffne „einer autoritären Meinungskontrolle im Parlament Tür und Tor“; Schönberger/Schönberger, JZ 2012, S. 105, 113. Die Autoren vertreten die Ansicht, dass auf Geschmacklosigkeiten und Provokationen im Parlament dort, wo keine Güter von Verfassungsrang beeinträchtigt werden, mit dem Parlament wesenseigenen Mitteln von Rede und Gegenrede zu reagieren sei.

²⁹⁴ LVerfG HH, Ur. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 62.

politischen Kontrahenten, die ihrerseits auf eine sozial oder gesellschaftlich verwerfliche Position reduziert und geeignet ist, seinen mandatsradizierten Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe am Ringen um das gemeine Beste zu negieren.

3. Unwahre Tatsachenbehauptungen

Der in einer Demokratie verfassungsrechtlich vorausgesetzten Aufgabe zutreffender Meinungsbildung können objektiv unrichtige Informationen nicht dienen, weshalb die Verbreitung unwahrer Tatsachen oder das Leugnen historischer Ereignisse grundsätzlich einen Verstoß gegen die Ordnung des Hauses darstellt.²⁹⁵ Es gehört zu den Aufgaben des im Parlament geführten politischen Meinungskampfes, falschen Geschichtsinterpretationen oder dem Bekenntnis zur nationalsozialistischen Ideologie entgegenzutreten.²⁹⁶ Das Ordnungsrecht des Präsidenten in der Debatte dient indes nicht der Sicherstellung der „Richtigkeit“ oder historischen Korrektheit bestimmter inhaltlicher Positionen oder der Sicherung eines gesellschaftlichen Konsenses.

Zu berücksichtigen in diesem Zusammenhang ist, dass auch hinsichtlich geäußelter Werturteile, die auf falschen Tatsachen beruhen, bei der Ausübung des Ordnungsrechts der Meinungsbildungsrelevanz und insbesondere dem Kontext Rechnung zu tragen ist, in dem der Abgeordnete sein Rederecht in Anspruch nimmt. Je mehr die inhaltliche Auseinandersetzung im Vordergrund steht, je gewichtiger die mit dem Redebeitrag thematisierten Fragen für das Parlament und die Öffentlichkeit sind und je intensiver diese politische Auseinandersetzung geführt wird, desto eher müssen konkurrierende Rechtsgüter hinter dem Rederecht zurückstehen.²⁹⁷ Dementsprechend kann eine Äußerung, die auf falschen Tatsachen beruhende Werturteile enthält, in den Zusammenhang einer Stellungnahme politischen Inhalts eingebettet und damit zulässig sein. Eine mit der beanstandeten Formulierung möglicherweise beabsichtigte Neubewertung historischer Ereignisse wäre im demokratischen Gemeinwesen als Teil der politischen Auseinandersetzung ohnehin grundsätzlich hinzunehmen.²⁹⁸ Für die geschäftsordnungsrechtliche Bewertung im Rahmen der Plenarsitzung geäußelter unwahrer Tatsachenbehauptungen ohne entsprechendes Werturteil wird als maßgeblich betrachtet, ob

²⁹⁵ LVerfG HH, Urt. v. 02. März 2018, – 3/17 –, juris Rn. 70.

²⁹⁶ SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-1-10 –, juris Rn. 68 mit Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 4. November 2009, NJW 2010, S. 47, S. 51.

²⁹⁷ LVerfG MV, Urt. v. 19. Dezember 2019, – 1/19 –, juris Rn. 28; LVerfG BB, Beschl. v. 20. Oktober 2017, – 46/16 –, juris Rn. 67; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 35-I-11 –, juris Rn. 28; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2011, – Vf. 30-I-11 –, juris Rn. 32; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2011, – Vf. 31-I-11 –, juris Rn. 28; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-1-10 –, juris Rn. 58; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 16-1-10 –, juris Rn. 51; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 17-1-10 –, juris Rn. 55.

²⁹⁸ Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung eines Ordnungsrufs gegen einen Abgeordneten, der in einer Plenardebatte die Bombardierung deutscher Städte im 2. Weltkrieg als „anglo-amerikanischen Vernichtungsexzess“ bezeichnet hatte: SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-1-10 –, insbesondere juris Rn. 65, 68.

deren Darstellung in einer Weise geschieht, die die Arbeit des Landtags und damit seine Ordnung in Frage stellt.²⁹⁹

4. Kritik an der Sitzungsleitung

In der Vergangenheit war es einhellige Meinung in parlamentarischer Praxis, Rechtsprechung und Literatur, dass die Sitzungsleitung des amtierenden Präsidenten von den Abgeordneten in der Plenarsitzung – unabhängig davon, ob die Sitzungsleitung der Geschäftsordnung bzw. den hierzu gefassten Beschlüssen entspricht – nicht zu kommentieren ist. Eine Diskussion über die Verhandlungsführung des sitzungsleitenden Präsidenten – in Folge von Kritik oder Lob – sei geeignet, das Ansehen und die Autorität des Präsidenten als unverzichtbare Voraussetzung für die Erfüllung seiner Aufgaben, insbesondere die Aufrechterhaltung der Ordnung, die Leitung der Sitzungen, aber auch die Ausübung des Hausrechts und der Polizeigewalt, zu beeinträchtigen. Zum Schutz der Autorität des sitzungsleitenden Präsidenten und des Ansehens des Parlaments soll daher die Sitzungsleitung einer Diskussion in der Öffentlichkeit entzogen sein; entsprechende Äußerungen könnten daher ohne Hinzutreten weiterer Umstände mit parlamentarischen Ordnungsmaßnahmen belegt werden.³⁰⁰ Kritik an der Sitzungsleitung des Präsidenten könne im Ältestenrat (bzw. im Präsidium) des Parlaments vorgebracht werden.³⁰¹ Auf diesem Gedanken beruhen auch geschäftsordnungsrechtliche Bestimmungen, wonach Ordnungsrufe und deren Anlass von den nachfolgenden Rednern nicht behandelt werden dürfen und über einen Einspruch ohne Aussprache nach einer Beratung im Ältestenrat vom Landtag zu entscheiden ist.³⁰²

Für den Verfassungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg ist allerdings ein nachvollziehbarer Grund für ein solches „absolutes Verbot“ nicht erkennbar. Ein derart umfassendes Verbot sei mit der Verfassung nicht vereinbar. Vielmehr dürfe eine in sachlicher

²⁹⁹ Glauben/Brockner, DÖV 2018, S. 855, S. 863. Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 30-1-10 –, juris Rn. 31; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 16-1-10 –, juris Rn. 46; SächsVerfGH, Urt. v. 03. Dezember 2010, – Vf. 12-1-10 –, juris Rn. 56.

³⁰⁰ LVerfG MV, Urt. v. 29. Januar 2009, – 5/08 –, juris Rn. 37; SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011 – Vf. 35-I-11 –, juris Rn. 35; SächsVerfGH, Beschl. v. 10. Dezember 2012, – Vf. 85-I-12 –, juris Rn. 20; Brockner, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 44. Edition, Stand: 15.08.2020, Art. 40, Rn. 8.3; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar 3. Auflage 2015, Art. 40, Rn. 25; Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., § 36 Rn. 2c, ee; Köhler, a.a.O., S. 195; Bücker, in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 34 Rn. 21; Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 20 Rn. 62; Zeh, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl. 2005, § 53 Rn. 37; Troßmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, 1977, § 40 Rn. 13 ff.; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, § 22 S. 656; Versteyl, NJW, S. 379, S. 380; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 862; Gourdet, NVwZ 2019, S. 1414, S. 1415.

³⁰¹ SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 35-1-11 –, juris Rn. 35; SächsVerfGH, Beschl. v. 10. Dezember 2012, – Vf. 85-I-12 –, juris Rn. 20; Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41, Anm. I c) ee); Brockner, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 44. Edition, Stand: 15.08.2020, Art. 40, Rn. 8.3.

³⁰² Vgl. § 37 Abs. 1 S. 2, Abs. 7 3 GOLTTTH sowie oben III., 1. (S. 11, 16); vgl. auch Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., § 36 GO BT Anm. 3 a.

Weise und in angemessenem Umfang vorgetragene Kritik, welche die parlamentarische Arbeit nicht stört, nicht zum Anlass für eine parlamentarische Ordnungsmaßnahme genommen werden. Ansonsten sei das parlamentarische Rederecht, das sich auch auf Beiträge zum parlamentarischen Verfahren erstreckt, in einer nicht zu rechtfertigenden Weise eingeschränkt. Eine in der beschriebenen Weise vorgebrachte Kritik sei auch nicht geeignet, die Autorität des Landtagspräsidenten so in Frage zu stellen, dass dies in einer modernen Demokratie nicht hinnehmbar sei. Autorität werde nicht durch Immunisierung gegenüber Kritik erworben, sondern durch eine Amtsführung, die auf Akzeptanz stoße; dazu könne gerade auch der Umgang mit sachlicher Kritik gehören.³⁰³ Die Möglichkeit, Kritik an der Sitzungsleitung des Präsidenten in einem Gremium wie dem Präsidium, dem Vorstand oder dem Ältestenrat vorzutragen, sei nicht geeignet, die mit einem „absoluten Verbot“ einhergehende Einschränkung des Rederechts zu kompensieren. Dies folge schon daraus, dass bei Weitem nicht jeder Abgeordnete Mitglied des entsprechenden Gremiums sein könne. Einem Verweis darauf, dass die Kritik über Mitglieder der Fraktion angebracht werden könne, stehe entgegen, dass der betroffene Abgeordnete seine Interessen nur in dem Fall geltend machen könne, in dem die Mitglieder sich hierzu bereit erklärten. Noch höher seien die Hürden für einen fraktionslosen Abgeordneten, der naturgemäß nicht in einem entsprechenden Gremium vertreten sei bzw. werde.³⁰⁴

Vor dem Hintergrund der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes des Landes Baden-Württemberg scheint die ordnungsrechtliche Sanktionierung von Kritik an der Sitzungsleitung des Präsidenten, die in sachlicher Weise und in angemessenem Umfang vorgetragen wird und die die parlamentarische Arbeit nicht stört, aus verfassungsrechtlicher Sicht risikobehaftet.

5. Äußerungen über soziale Medien

Diskutiert wird, ob Äußerungen von Abgeordneten über soziale Medien, etwa durch Tweets via Twitter oder öffentliche Beiträge via Facebook, die grobe Beleidigungen des Redners oder Kritik an einer Entscheidung des Parlamentspräsidenten enthalten („digitale Zwischenrufe“³⁰⁵), als Verstoß gegen die parlamentarische Ordnung zu werten sind.³⁰⁶ Dies komme etwa vor dem Hintergrund in Betracht, dass nicht jeder anwesende Abgeordnete gerufene Äußerungen bzw. Beleidigungen anderer Abgeordnete sogleich unmittelbar (akustisch) wahrnehmen könne,

³⁰³ LVerfGH BW, Urt. v. 22. Juli 2019, – 1 GR 1/19 –, juris Rn. 152.

³⁰⁴ LVerfGH BW, Urt. v. 22. Juli 2019, – 1 GR 1/19 –, juris Rn. 153.

³⁰⁵ Schliesky, in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 40 GG, Rn. 11.

³⁰⁶ Eine Abgeordnete des niedersächsischen Landtags hatte den redenden Innenminister via Twitter als „unerträglichen Hetzer“ bezeichnet; vgl. Plenarprotokoll des Niedersächsischen Landtags vom 14.12.2009, S. 6886ff.

demgegenüber aber die anwesenden Abgeordneten von Tweets und Ähnlichem umgehend Kenntnis erlangen könnten und im Ergebnis ein vergleichbares Unruhepotenzial bestehe.³⁰⁷

Vertreten wird, dass Ordnungsmaßnahmen – der Ruf zur Sache, Ermahnungen bzw. Rügen und Ordnungsrufe – verhängt werden können, wenn Abgeordnete sich im Netz zu Gegenständen der Parlamentsdebatte in einer Weise äußern, die bei gleicher Äußerung im Parlament Ordnungsmaßnahmen rechtfertigen würde, sowie in Fällen, in denen die Kommunikation von Abgeordneten in sozialen Netzen eine Störung oder Unterbrechung des Sitzungsablaufs auslösen.³⁰⁸ Der Einsatz eines Ordnungsmittels hänge von Inhalt und Wirkung der der Sitzungsleitung bekannt gewordenen, etwa durch Sitzungsteilnehmer wörtlich zitierten Äußerung ab: Handele es sich um eine Verhaltensweise, durch die die Würde des Parlaments verletzt wird, sei ein Ordnungsruf begründet und auch nicht mit dem Argument ausgeschlossen, eine Mitteilung in sozialen Medien sei nicht „im Parlament“ geäußert und gehe dieses nichts an. Es sei dann darauf abzustellen, dass die Äußerung tatsächlich innerhalb der Debatte getätigt, lediglich nicht an das Haus unmittelbar adressiert wurde, und dass dieses Verhalten hinsichtlich der Würde des Parlaments ebenso verletzend wirke wie eine gleichartige Äußerung im Hause selbst. Eine solche würde das Ansehen des Parlaments dadurch schädigen, dass sie von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden könne, während die Äußerung über soziale Medien dies unmittelbar bewirke, indem deren Nutzer jene zur Kenntnis nehmen (könnten).³⁰⁹

Einer Gleichstellung von Äußerungen in sozialen Medien einerseits und mündlichen Äußerungen im Plenarsaal andererseits stehen allerdings nicht unerhebliche Bedenken gegenüber. So fehlt es an einer tragfähigen Begründung, den „Störer“, der selbst das Plenum als Raum der parlamentarischen Debatte verlässt und in andere Diskussionsforen ausweicht, den für Rechtsverstöße geltenden allgemeinen (straf-)rechtlichen Regelungen zu entziehen und ihm das Privileg bloß „parlamentsinterner“ Sanktionen zu gewähren. Daneben können beträchtliche Beweis- und Abgrenzungsschwierigkeiten etwa hinsichtlich der Fragen bestehen, ob es sich bei einer in sozialen Medien verbreiteten Äußerung um eine Äußerung in der Eigenschaft als Abgeordneter handelt, ob die Äußerung während der Sitzung und aus dem Plenarsaal abgesendet worden ist und ob die Urheberschaft der Äußerung zweifellos festgestellt werden kann.³¹⁰ Einerseits dürfte es dem Parlamentspräsidenten an Möglichkeiten

³⁰⁷ Schliesky u. a., Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016, 98, 102 ff.; Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 566.

³⁰⁸ Zeh, „Gutachten zur Frage der Zulässigkeit von Ordnungsmaßnahmen des Parlamentspräsidenten bei Äußerungen von Abgeordneten über soziale Medien“, erstattet am 23. März 2021 im Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen, S. 20 (in der Folge mit „Zeh, Gutachten 2021“ zitiert).

³⁰⁹ Zeh, Gutachten 2021, S. 14f.

³¹⁰ Schliesky, in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 40 GG, Rn. 11; Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 566; Vgl. auch Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O., § 20 Rn. 62.

fehlen, bestehende Zweifel über Modalitäten der Abgabe und Urheberschaft einer solchen Äußerung zuverlässig auszuräumen, andererseits trifft ihn keine Pflicht, die (in ihrer Vielfalt zunehmenden) sozialen Medien während der Sitzung zu überwachen.³¹¹ Darüber hinaus werden neben praktischen auch rechtliche Bedenken hinsichtlich einer eigenen Beobachtung von Aktivitäten in sozialen Medien durch die Sitzungsleitung – etwa dadurch, dass die Parlamentsverwaltung laufend oder von Zeit zu Zeit recherchiert – erhoben: Verwiesen wird dabei auf die Mandatsfreiheit von Abgeordneten, mit der eine anlasslose Beobachtung von Aktivitäten in sozialen Medien nicht zu vereinbaren sei.³¹²

VI. Parlamentarische Praxis in Hinblick auf den Umgang mit Ordnungsmaßnahmen

1. Festlegungen zum Umgang mit Ordnungsmaßnahmen

Vor dem Hintergrund, dass die Einschätzung, ob eine Verletzung der parlamentarischen Ordnung und Würde vorliegt, im Beurteilungsspielraum des sitzungsleitenden Präsidenten liegt, die Wahl des Ordnungsmittels nach seinem pflichtgemäßen Ermessen zu treffen ist und sich nach dem Schweregrad der Ordnungsverletzung unter Berücksichtigung der konkreten Situation im Plenarsaal, des Verlaufs der Debatte, vorheriger Äußerungen und Reaktionen sowie verfassungsgerichtlicher Maßgaben richtet, wird die Handhabung von Ordnungsmaßnahmen in deutschen Parlamenten überwiegend nicht von entsprechenden Parlamentsbeschlüssen, Festlegungen des Präsidenten oder Verständigungen des Präsidiums, Vorstands oder Ältestenrats im Sinne allgemeiner Leitlinien oder Ähnlichem bestimmt. Fragen der Zulässigkeit und der Art der Ordnungsmaßnahmen werden dann im Einzelfall und anlassbezogen oder regelmäßig im Präsidium, Vorstand oder Ältestenrat besprochen, teilweise gibt es Verständigungen im Ältestenrat über die Zulässigkeit gewisser Verhaltensweisen und Äußerungen im Plenarsaal.

Vereinzelt wurden indes – sich in Art und Umfang unterscheidende – Festlegungen getroffen. Im Hinblick auf die Ausübung der Ordnungsgewalt hat sich das Präsidium des Landtags Nordrhein-Westfalen verständigt und im September 2020 einen umfassenden Beschluss gefasst. Festlegungen gibt es unter anderem dazu, dass die präsidentale Sitzungsleitung Ordnungsmaßnahmen in ihrer zugleich repressiven wie präventiven Wirkung einheitlich ergreife, um in Plenarsitzungen die Wahrung der Würde und der Ordnung des Parlaments konsequent – unter Wahrung des Gebots der gerechten und unparteiischen Sitzungsleitung –

³¹¹ Jacobs, DÖV 2016, S. 563, S. 566.

³¹² Zeh, Gutachten 2021, S. 14. Zeh verweist indes darauf, dass der Sitzungsleitung unterhalb normierter Ordnungsmaßnahmen informelle Möglichkeiten zur Verfügung stünden, mit denen einem Verhalten entgegengewirkt werden kann, wenn es weniger schwerwiegend erscheint oder ein Sachverhalt nicht zweifelsfrei zugeordnet werden kann. Hinweise, Bitten um Unterlassung, Abmahnungen usw. könnten dazu beitragen, dass sich für die Kommunikation „mit dem Netz“, d.h. in und mit sozialen Medien, ein gewisser Verhaltenskodex entwickelt; Gutachten 2021, S. 21.

durchzusetzen. Daneben wurde bestimmt, dass Ordnungsmaßnahmen kein Mittel zur Ausschließung bestimmter Meinungen oder Positionen seien und der Landtag gerade ein Ort sei, an dem Debatten ausgetragen und um unterschiedliche Meinungen gerungen werden solle, die parlamentarische Ordnung und die Würde des Parlaments aber verletzt würden, sobald die inhaltliche Auseinandersetzung ganz in den Hintergrund rücke und im Vordergrund eine bloße Provokation, eine Herabwürdigung Anderer oder die Verletzung von Rechtsgütern Dritter stehe. Unter Nutzung informeller Maßnahmen und förmlicher Ordnungsmittel gewährleiste das Präsidium ein verhältnismäßiges, den Gegebenheiten des Einzelfalls angemessenes, einheitliches und konsequentes Einschreiten. Ferner seien Entscheidungen über die Verhängung von Ordnungsmaßnahmen in der Regel sofort und unmittelbar aus der Situation heraus sowie im direkten Zusammenhang mit dem Anlass der Maßnahme zu treffen, um der Störung und einer Verletzung der Würde des Parlaments auch vor der Öffentlichkeit entgegenzuwirken. Darüber hinaus wurden Festlegungen zur Begründung von Ordnungsmitteln und deren nachträglicher Anwendung sowie in Bezug auf das Hochhalten von Grafiken und auf Verstöße gegen die Hausordnung durch Besucher getroffen.³¹³

Im Landtag Rheinland-Pfalz verständigte sich Anfang 2017 der Ältestenrat im Interesse einer klaren und einheitlichen Ausübung der Ordnungsbefugnisse, dass Beleidigungen des politischen Gegners und die Verunglimpfung von Verfassungsorganen und deren Mitgliedern ebenso unzulässig sein sollen wie die Verwendung von Begriffen aus dem nationalsozialistischen Sprachgebrauch bzw. entsprechende Vergleiche oder die Bezugnahme auf Unrechtsregime. Zudem sollen Kritik an der Sitzungsleitung des Präsidenten und Aufforderungen, Ordnungsmaßnahmen gegenüber Dritten zu ergreifen, in der Regel einen Ordnungsruf rechtfertigen.³¹⁴ Anknüpfend an Zwischenrufe in einer Plenarsitzung am 27. Mai 2020 erinnerte der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz die Abgeordneten in der darauffolgenden Plenarsitzung zwecks Konkretisierung der geschäftsordnungsrechtlichen Regelungen zum Ordnungsruf zunächst an diese Verständigung und legte dar, dass Stellungnahmen politischen Inhalts von beleidigenden und unwürdigen Äußerungen abzugrenzen seien. Der Vortrag bestimmter Sachverhalte oder Bewertungen, die aus Sicht des Redenden der Auseinandersetzung in der Sache dienen sollen, ohne dass die Art des Vortrags allgemein oder überwiegend akzeptierten Rede- und Verhaltensnormen zuwiderläuft, dürfe nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht unterbunden werden, denn das Ordnungsrecht dürfe nicht auf eine Zensur des Inhalts einer Rede hinauslaufen.³¹⁵

³¹³ Auskunft des Landtags Nordrhein-Westfalen; nicht veröffentlicht.

³¹⁴ Auskunft des Landtags Rheinland-Pfalz; nicht veröffentlicht.

³¹⁵ Protokoll der 103. Plenarsitzung des Landtags Rheinland-Pfalz am 28. Mai 2020, 17/103, S. 6863.

Die Präsidentin und die beiden Vizepräsidenten des Landtags Sachsen-Anhalt verständigten sich Anfang 2018 hinsichtlich der verstärkten Nutzung von Ordnungsmaßnahmen in ihrer zugleich repressiven wie präventiven Wirkung sowie der Gewährleistung eines verhältnismäßigen, den Gegebenheiten des Einzelfalls angemessenen Einschreitens des Sitzungsleiters. Als zu sanktionierende Störungen der Ordnung sollen nicht nur tatsächliche, die Arbeitsfähigkeit des Landtages beeinträchtigende Störungen des parlamentarischen Beratungsablaufs, sondern auch Äußerungen, die Formalbeleidigungen darstellen oder geeignet sein können, andere äußerungsrechtliche Strafnormen zu verletzen, in Betracht kommen. Die Präsidentin und die beiden Vizepräsidenten kamen überein, sich bei der Ausübung der parlamentarischen Ordnungsgewalt vom Grundsatz der freien parlamentarischen Rede und Gegenrede bei Wahrung der parlamentarischen Ordnung leiten zu lassen.³¹⁶

Im Landtag Baden-Württemberg ist seitens der Präsidentin und der Vizepräsidentin mehrfach deutlich gemacht worden, dass eine Kritik an der Sitzungsleitung und eine Diskussion darüber, persönliche Beleidigungen, die Relativierung des Holocaust, Vergleiche mit der Nazi-Zeit und Vergleiche unter Verwendung von Begriffen aus der Nazi-Zeit sowie antisemitische und rassistische Äußerungen als Verstoß gegen die Ordnung bewertet werden. Auf dieser Grundlage wurden bereits mehrere Ordnungsrufe erteilt.³¹⁷

Der Ältestenrat des Schleswig-Holsteinischen Landtags verständigte sich dahingehend, dass der Vorwurf der Lüge und weitere derartige Ausdrücke sowie persönliche Beleidigungen in Plenarsitzungen konsequent gerügt bzw. mit einem Ordnungsruf belegt werden sollten. Nach einer weiteren Verständigung im Ältestenrat des Schleswig-Holsteinischen Landtags in der laufenden 19. Wahlperiode sollen – anders als in früheren Wahlperioden – nicht allgemeine, auf Gruppen wie Parteien oder Fraktionen bezogene Bewertungen, sondern nur personenbezogene Bewertungen mit Ordnungsrufen oder Rügen belegt werden; daraufhin wurde auf Rügen für nicht auf Personen bezogene Äußerungen verzichtet.³¹⁸

Im Landtag Mecklenburg-Vorpommern wird eine lebhaft politische Debatte als Ausdruck einer lebendigen Demokratie im Plenarsaal als gewünscht betrachtet. Ihre Grenzen finde sie, wenn die Zwischenrufe so laut würden, dass der Redner nicht mehr zu verstehen sei. Mit Ordnungsmaßnahmen belegt würden persönliche Beleidigungen, Äußerungen, die die Würde des Parlamentes verletzen, verfassungsfeindliche Äußerungen und Kritik an der Amtsführung

³¹⁶ Auskunft des Landtags Sachsen-Anhalt; nicht veröffentlicht.

³¹⁷ Auskunft des Landtags Baden-Württemberg; nicht veröffentlicht.

³¹⁸ Auskunft des Schleswig-Holsteinischen Landtags; nicht veröffentlicht.

der Präsidentin. Diese Auffassung des Ältestenrats wird von der jeweils amtierenden Präsidentin den Abgeordneten von Zeit zu Zeit in Erinnerung gerufen.³¹⁹

Im Sächsischen Landtag befasste sich das Präsidium in der 5. Wahlperiode im Jahr 2010 mit der weiteren Handhabung einer bereits verhängten, konkreten Ordnungsmaßnahme. Die daraus resultierenden mehrtägigen Sitzungsausschlüsse³²⁰ führten zu einer zeitlich begrenzten Veränderung der Zusammensetzung des Landtags.³²¹

Im Deutschen Bundestag behält sich der Präsident im Plenum regelmäßig vor, Verletzungen des Wahlheimnisses bei geheimen Wahlen durch das Fotografieren und Veröffentlichen von Stimmkarten ordnungsrechtlich zu ahnden.³²²

2. Festlegungen zum Umgang mit Fällen nonverbaler Kommunikation

Fälle nonverbaler Kommunikation im Rahmen des Parlamentsbetriebs, die die parlamentarische Ordnung verletzen, traten in fast allen deutschen Parlamenten auf und wurden auch überwiegend mit Ordnungsmaßnahmen geahndet, so etwa das Tragen eines mit erkennbaren Aufschriften versehenen T-Shirts oder politisch provokanter Kleidung, das Tragen von Ansteckern, Stickern und Ähnlichem, die der politischen Meinungsbekundung dienen, Gesten („Scheibenwischergesten“, „Vogel zeigen“, „Ich hab dich im Blick.“), das Hochhalten von Plakaten, Fahnen, Tafeln, Werbung und Politiker verunglimpfender Bilder, das Herabhängen von Spruchbändern von der Pressetribüne, das Tragen von Mund-Nase-Bedeckungen mit sichtbarer Aufschrift, die demonstrative Benutzung von Schreibmaschinen, die Übergabe eines Stofftiers an den Fraktionsvorsitzenden einer regierungstragenden Fraktion oder das als Kunstpause angekündigte Schweigen eines Abgeordneten am Rednerpult.

Im Thüringer Landtag besteht die langjährige Praxis, nonverbale Kommunikation im Plenum notfalls mit dem Mittel des Ordnungsrufs zu unterbinden. Dies betraf etwa das Tragen weißer Armbinden, einer Feuerwehruniform oder eines Niqab. Ordnungsrechtlich sanktioniert wurde darüber hinaus das Tragen einheitlicher Oberbekleidung durch alle Mitglieder einer Fraktion, wobei die Kleidung mit auf eine Parteizugehörigkeit hinweisenden Farben und Symbolen sowie Texten mit Bezug auf aktuell zur Beratung stehende Tagesordnungspunkte versehen war.

³¹⁹ Auskunft Landtags Mecklenburg-Vorpommern; nicht veröffentlicht.

³²⁰ Vgl. § 97 Abs. 2 Satz 1 GOLTSN.

³²¹ Vgl. SächsVerfGH, Urt. v. 03. November 2011, – Vf. 35-1-11 –.

³²² Vgl. z.B. BT-PIPr 19/158, Seite 19533. Zuvor hatte es Fälle von Veröffentlichungen fotografierter Stimmkarten gegeben, die – soweit sie noch in laufender Sitzung bekannt geworden waren – mit der Verhängung eines Ordnungsgelds geahndet wurden (vgl. BT-PIPr 19/19, Seite 1596; BT-PIPr 19/20, Seite 1604; vgl. auch BVerfG 2 BvE 2/18).

Explizite Parlamentsbeschlüsse oder andere Festlegungen zum Umgang mit Fällen nonverbaler Kommunikation gibt es in den deutschen Parlamenten ganz überwiegend nicht, sodass die sitzungsleitenden Präsidenten im Rahmen des ihnen zustehenden Beurteilungsspielraumes entscheiden.

Der bereits benannte Beschluss des Präsidiums des Landtags Nordrhein-Westfalen sieht allerdings in Bezug auf das Hochhalten von Grafiken etc. Einvernehmen dahingehend vor, dass eine solche nonverbale Akzentuierung nur zur Verdeutlichung des eigenen Redebeitrags verwendet werden darf und nicht die freie Rede ersetzen soll. Daher sollen dort grundsätzlich nicht mehr als drei Grafiken oder ähnliches pro Redebeitrag zugelassen werden.

Im Landtag Baden-Württemberg gilt ein im Juni 2016 gefasster Beschluss des Präsidiums für sog. „Verhaltensregeln“ im Plenarsaal, der u.a. bestimmt, dass im Plenarsaal auf „angemessene Kleidung zu achten“ und dass das Tragen von Buttons (mit Ausnahme von Ansteckzeichen, die die Parteizugehörigkeit anzeigen, und eines kleinen Landeswappens als Ansteckzeichen) unzulässig sei. Weiterhin wird durch den Beschluss festgehalten, dass im Hinblick auf die Würde des Parlaments unerwünscht sei, wenn Redner während ihrer Rede Gegenstände am Redepult dauerhaft präsentieren (ausgenommen ist das kurze Zeigen von Statistiken, Schaubildern und ggf. Büchern).³²³

Der Ältestenrat des Schleswig-Holsteinischen Landtags verständigte sich in der 18. Wahlperiode darauf, dass nonverbale Aktionen zu unterbleiben haben. Insbesondere sei es nicht zulässig, Bildmaterial im Rahmen eines Redebeitrags zu verwenden, da viele Abgeordnete – wie auch das Sitzungspräsidium – dieses nicht erkennen bzw. lesen könnten, wodurch Unruhe entstehe und die parlamentarische Ordnung gestört werde.³²⁴

Für die Plenarsitzungen des Thüringer Landtags gilt ein Grundsatzbeschluss des Ältestenrats der 5. Wahlperiode, der die bisherige Praxis im Thüringer Landtag bekräftigt, notfalls mit dem Mittel des Ordnungsrufs nonverbale Kommunikation im Landtag zur Wahrung von Würde und Ordnung des Parlaments zu unterbinden, soweit dies nach den Umständen des Einzelfalls erforderlich ist. Dies sei dann der Fall, wenn die Funktionsfähigkeit des Parlaments und die Sicherung eines störungsfreien Sitzungsablaufs, das Ansehen des Parlaments oder der Schutz der Persönlichkeitsrechte von Abgeordneten gefährdet seien.³²⁵

³²³ Auskunft des Landtags Baden-Württemberg; nicht veröffentlicht.

³²⁴ Auskunft des Schleswig-Holsteinischen Landtags; nicht veröffentlicht.

³²⁵ Nicht veröffentlicht.

3. Festlegungen zum Umgang mit diskriminierenden Äußerungen

Diskriminierende Äußerungen gegenüber einzelnen oder Gruppen von Abgeordneten, die die Würde oder Ordnung des Hauses verletzen, kamen in Plenardebatten deutscher Parlamente vor. So hat es etwa im Sächsischen Landtag insbesondere in der 4. und 5. Wahlperiode derartige Äußerungen, sowohl ausgehend von Mitgliedern der seinerzeit im Landtag vertretenen NPD-Fraktion als auch gegenüber dieser Fraktion, gegeben.³²⁶ Auch im Hessischen Landtag wurden solche Äußerungen mit Ordnungsmaßnahmen geahndet; dabei erfolgte in der Regel die Erteilung einer Rüge.³²⁷ Eine Fraktion und ihre Mitglieder im Schleswig-Holsteinischen Landtag wurden als rechtspopulistisch bzw. rechtsextrem bezeichnet, wobei nachfolgend aber ausdrücklich nur die Verwendung dieser Begriffe in Bezug auf Abgeordnete gerügt wurde. Vorausgegangen war der Vorwurf der entsprechenden Fraktion, die Regierungsparteien seien politisch für Mord und Vergewaltigung verantwortlich, der nicht gerügt wurde, da er sich nicht unmittelbar auf Abgeordnete bezogen hatte. Auch im Deutschen Bundestag hat es Äußerungen gegeben, die als diskriminierend eingeordnet werden können.³²⁸

Die geschäftsordnungsrechtliche Bewertung diskriminierender Äußerungen erfolgt regelmäßig in Hinblick auf den dem sitzungsleitenden Präsidenten eingeräumten Beurteilungsspielraum und die Notwendigkeit einer zeitnahen Reaktion im Einzelfall, sodass es spezielle Festlegungen oder Beschlüsse dahingehend in keinem der deutschen Parlamente gibt.

³²⁶ Es kam etwa zu den Äußerungen „braune Brut“, „Kinderschänderparteien!“, „...meine Damen und Herren der etablierten Blockflötenparteien...“, „Die Christdemokraten auch hier im Sächsischen Landtag legen sich als Polit-Nutten in das Bett des Linksextremismus.“, „Das macht deutlich, von welcher Seite die Gewalt ausgeht: von den rotlackierten Faschisten der PDS, der SPD und der GRÜNEN, meine Damen und Herren.“, „Für solche Leute, die die parlamentarische Immunität als Leitwolf für den kriminellen Pöbel missbrauchen, meine Damen und Herren, so wie es Herr Dr. Hahn, Herr Lichdi und Co. tun, kann es nur heißen: Wasser marsch und Gummiknüppel frei!“.

³²⁷ Zum Beispiel hinsichtlich der Äußerungen „Da sitzen die Freunde der Antifa.“, „Das ist die rote SA.“, „Sie sind der parlamentarische Arm des Rechtsterrorismus.“

³²⁸ Als Beispiele wurden genannt „Burkas, Kopftuchmädchen, alimentierte Messermänner und sonstige Taugenichtsel“, „...“, dass Typen wie die überwacht gehören“ (in Richtung der AfD-Fraktion), „dieses Stück Abschaum“, „Was sind das denn für Arschlöcher?“ (in Richtung der AfD-Fraktion), „Nazis aus dem Bundestag“, „Sie sind ein Terrorist“ (gegenüber einem anderen MdB), „Lächerliche Schießbudenfigur“ (gegenüber einem anderen MdB), Bezeichnung eines anderen MdB als Rassisten, Bezeichnung der Wahl der Wehrbeauftragten als „lächerlich“, Klassifizierung der Linken als „nationalsozialistische Partei“, „abgehalfterte Ministerin“ gegenüber MdB und ehemaliger Ministerin, „Sozialfaschist“ (gegenüber einem anderen MdB), Bezeichnung von Mietschuldnern als „Schädlinge“.

VII. Ordnungsmaßnahmen, die sich gegen das Verhalten oder Äußerungen von Regierungsmitgliedern und Staatssekretären richten

1. Zulässigkeit geschäftsordnungsrechtlicher Ordnungsmaßnahmen

Die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags sieht vor, dass Sitzungsteilnehmer, die nicht Abgeordnete sind, und Zuhörer der Ordnungsgewalt des Präsidenten unterstehen.³²⁹ Bestimmungen, die Sitzungsteilnehmer ohne Mandat der Ordnungsgewalt des Präsidenten unterstellen, sind in den Geschäftsordnungen der deutschen Parlamente überwiegend enthalten.³³⁰ Die ausdrückliche Normierung der Möglichkeit von Ordnungsmaßnahmen gegen Mitglieder der Regierung erfolgte in der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft und in der des Niedersächsischen Landtags.³³¹ Die Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz regelt, dass der Ordnungsgewalt des Präsidenten auch die Mitglieder der Landesregierung und deren Beauftragte sowie alle anderen Personen, die nicht Abgeordnete sind, unterstehen³³², was die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses Berlin³³³ und das Gesetz über den Landtag des Saarlandes³³⁴ ähnlich vorsehen. Im Landtag Brandenburg unterstehen alle in der Sitzung des Landtags Anwesenden der Ordnungsgewalt des Präsidenten.³³⁵ Die Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft sieht vor, dass Vertreter des Senats in der Sitzung der Bürgerschaft der Ordnungsgewalt des Sitzungspräsidenten unterstehen.³³⁶

Eine besondere verfassungsrechtliche Regelung zur Ordnungsgewalt des Präsidenten gegenüber den Mitgliedern der Landesregierung und deren Beauftragten bzw. Stellvertretern gibt es in Thüringen nicht. Demgegenüber unterstellen die Landesverfassungen von Baden-Württemberg³³⁷, Berlin³³⁸, Hamburg³³⁹, Hessen³⁴⁰, Niedersachsen³⁴¹, Nordrhein-Westfalen³⁴²,

³²⁹ § 39 Abs. 1 GOLTTTH.

³³⁰ Siehe etwa § 41 Abs. 1 GOBT; § 95 Abs. 1 GOLTBW.

³³¹ Die Vorschriften über den Ordnungsruf gemäß § 52 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GOBremBürg gelten für Mitglieder des Senats entsprechend mit der Maßgabe, dass an die Stelle des Ordnungsrufs eine Rüge tritt (§ 52 Abs. 2 Satz 3 GOBremBürg). Entsprechend auch § 88 Abs. 1 Satz 1 GOLTNI.

³³² § 41 Abs. 1 GOLTRP.

³³³ § 81 GOAbghBE: „Die Bestimmungen über die Ordnungsgewalt des Präsidenten (§§ 76 und 77) finden auf Mitglieder des Senats entsprechende Anwendung.“

³³⁴ § 53 GELTSL: „Die Ordnungsbestimmungen finden auf die Mitglieder der Regierung, ihre ständigen Bevollmächtigten, die sonstigen Beauftragten der Regierung und Sachverständige entsprechende Anwendung.“

³³⁵ § 37 GOLTBW.

³³⁶ § 11 Abs. 2 GOHambBürg.

³³⁷ Art. 34 Abs. 2 Satz 2 Verfassung des Landes Baden-Württemberg.

³³⁸ Art. 49 Abs. 5 Verfassung von Berlin.

³³⁹ Art. 23 Abs. 2 Satz 2 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.

³⁴⁰ Art. 91 Satz 4 Verfassung des Landes Hessen.

³⁴¹ Art. 23 Abs. 2 Satz 3 Niedersächsische Verfassung.

³⁴² Art. 45 Abs. 1 Satz 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen.

Rheinland-Pfalz³⁴³, Sachsen³⁴⁴ und Sachsen-Anhalt³⁴⁵ Regierungsmitglieder und deren Beauftragte der Ordnungsgewalt des Präsidenten. Entsprechende geschäftsordnungsrechtliche Bestimmungen haben insoweit nur deklaratorische Bedeutung.³⁴⁶

Für die Frage, welche Verfahrensregelungen zur Wahrung der Würde und Ordnung des Parlaments zur Anwendung kommen, ist unstrittig, dass bei Abgeordneten, die gleichzeitig Regierungsmitglieder sind, danach zu unterscheiden ist, ob sie in ihrer Funktion als Regierungsmitglied oder in der als Abgeordneter tätig waren. Nehmen sie als Abgeordnete an der Sitzung teil bzw. wechseln sie von der Regierungsbank in die Mitte des Hauses, um als Abgeordnete an der parlamentarischen Beratung teilzunehmen, so nehmen sie die Rechte eines Abgeordneten wahr, unterliegen damit aber auch der Ordnungsgewalt nach Maßgabe der Geschäftsordnung.³⁴⁷ Nehmen sie dagegen in ihrer Eigenschaft als Regierungsmitglied an der Sitzung teil, tritt ihre Abgeordneteneigenschaft dahinter zurück. Sie sind dann wie Regierungsmitglieder, die keine Abgeordneten sind, zu behandeln. In welcher Funktion die jeweilige Person gehandelt hat, ist im Einzelfall zu bestimmen³⁴⁸, wobei in der Regel bereits bei der Worterteilung klar wird, in welcher Funktion eine Person spricht.³⁴⁹ Daneben können Umstände wie der zuvor eingenommene Sitzplatz oder der Inhalt des Redebeitrags zur Bestimmung herangezogen werden.³⁵⁰

Umstritten ist hingegen, ob und in welcher Form gegenüber Regierungsmitgliedern Ordnungsmaßnahmen des Parlamentspräsidenten zulässig sind. Nach der überwiegenden Ansicht³⁵¹ unterliegen Regierungsmitglieder (und damit auch die Abgeordneten, soweit sie bei dem zu rügenden Verhalten als Regierungsmitglied tätig geworden sind) nicht unmittelbar der Geschäftsordnung des Parlaments. Förmliche Ordnungsmaßnahmen können nach dieser Ansicht nur im Intra-Organ-Verhältnis zwischen dem Parlament und dem Parlamentspräsidenten einerseits und dem Abgeordneten andererseits herangezogen werden. Im Verhältnis zu anderen Sitzungsteilnehmern ohne Mandat vermögen die Innenrechtssätze der Geschäftsordnung dagegen keine Ordnungsmaßnahmen zu

³⁴³ Art. 89 Abs. Verfassung für Rheinland-Pfalz.

³⁴⁴ Art. 49 Abs. 2 Satz 2 Verfassung des Freistaates Sachsen.

³⁴⁵ Art. 52 Abs. 2 Satz 3 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt.

³⁴⁶ Köhler, a.a.O., S. 229.

³⁴⁷ Vgl. Köhler, a.a.O., S. 229; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 43, Rn. 163.

³⁴⁸ Zur Frage, ob und wann Regierungsmitglieder Indemnitätsschutz genießen: Graul, NJW 1991, S. 1717ff. und Witte-Wegmann, DVBl. 1974, S. 866ff.

³⁴⁹ Köhler, a.a.O., S. 229.

³⁵⁰ Vgl. Köhler, a.a.O., S. 229.

³⁵¹ Vgl. BVerfGE 1, 144, juris Rn. 20; Brocker, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 44. Edition Stand: 15.08.2020, Art. 40, Rn. 29; Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 40, Rn. 22; Linck, in: Linck/Baldus u.a. (Hrsg.), a.a.O., Art. 57 Rn. 30, 44; Schliesky, in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 43, Rn. 69; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 43, Rn. 162, 165; Köhler, a.a.O., S. 228 ff.; Glauben/Breitbach, DÖV 2018, S. 855, S. 856.

rechtfertigen. Allerdings sind nach dieser Ansicht dennoch Ordnungsmaßnahmen gegenüber Regierungsmitgliedern durch den Landtagspräsidenten aufgrund von Art. 57 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf³⁵² möglich.³⁵³ Nach dieser Bestimmung übt der Präsident des Landtags das Hausrecht, die Ordnungs- und die Polizeigewalt im Landtagsgebäude aus. Diese Maßnahmen können den Ordnungsmaßnahmen nach der Geschäftsordnung in Ziel und Inhalt angenähert sein. In der Praxis bedeutsam sind insbesondere Maßnahmen und Erklärungen, die dem Ordnungsruf und seinen formlosen Vorstufen entsprechen, sich aber in der Formulierung von Ordnungsmaßnahmen gegenüber Abgeordneten abheben.³⁵⁴ Entsprechend parlamentarischer Tradition hat sich insoweit der „hypothetische Ordnungsruf“ etabliert, indem Formulierungen verwendet werden wie „wenn Sie als Abgeordneter sprechen würden, würde ich Sie für diese Bemerkung zur Ordnung rufen“.³⁵⁵

Nach einer Mindermeinung³⁵⁶ sollen die Geschäftsordnungen (sofern eine spezielle verfassungsrechtliche Regelung existiert) jedenfalls in gewissem Umfang Bindungswirkung gegenüber Außenstehenden entfalten. Demzufolge sollen auch Regierungsmitglieder direkt mit einem Ordnungsruf nach der Geschäftsordnung belegt werden können, da sie nach dem funktional zu bestimmenden Adressatenkreis von verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie bei Äußerungen im Parlament ebenfalls der Geschäftsordnung des Parlaments unterfielen.³⁵⁷ Ergänzend wird daneben, soweit es sich um Mitglieder der Regierung handelt, auf den Rechtsgedanken der Verfassungsorgantreue abgestellt.³⁵⁸ So müsse ein privilegierter Redner bei Inanspruchnahme seines Zutritts- und Rederechts auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments Rücksicht nehmen, andererseits aber auch das Parlament im Sinne praktischer Konkordanz darauf achten, dass die Berechtigten in

³⁵² Vgl. dazu Art. 40 Abs. 2 Satz 1 GG.

³⁵³ Vgl. BVerfGE 1, 144, juris Rn. 20; Linck, in: Linck/Baldus u.a. (Hrsg.), a.a.O., Art. 57 Rn. 30, 44; Art. 66 Rn. 39f.; Schliesky, in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 43, Rn. 69; Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 40, Rn. 22; Brocker, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber 44. Edition Stand: 15.08.2020, Art. 40, Rn. 30; Köhler, a.a.O., S. 229.

³⁵⁴ Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., § 41 Anm. I. d) bb), Vorbem. zu §§ 36-41 Nr. 2 b); Köhler, a.a.O., S. 230.

³⁵⁵ Köhler, a.a.O., S. 231; Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., § 41 Anm. I. d) bb), Vorbem. zu §§ 36-41 Nr. 2 b).

³⁵⁶ Vgl. Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 40, Rn. 14; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 43, Rn. 165, Art. 45, Rn. 65ff.; Linck, in: Linck/Baldus u.a. (Hrsg.), a.a.O., Art. 57, Rn. 47; Haug, Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen, Berlin 1994, S. 117 ff., 125.

³⁵⁷ Vgl. Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 40, Rn. 14; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 45, Rn. 65ff., 68; Haug, a.a.O., S. 117 ff., 125.

³⁵⁸ Vgl. Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 40, Rn. 14; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 40, Rn. 68; Linck, in: Linck/Baldus (u. a.), a.a.O., Art. 57 Rn. 47; Haug, a.a.O., S. 117 ff., 125.

ihren Rechten nicht unverhältnismäßig eingeschränkt würden.³⁵⁹ Darüber hinaus beeinträchtigt etwa ein (formeller) Ordnungsruf in keiner Weise die verfassungsrechtliche Sonderstellung eines Regierungsmitglieds.³⁶⁰

Ordnet man vor dem Hintergrund der dargestellten Auffassungen die Befugnis der Sitzungsleitung, Ordnungsmaßnahmen gegenüber Regierungsmitgliedern auszusprechen, der verfassungsrechtlich auf der Geschäftsordnungsautonomie des Landtags (Art. 57 Abs. 5 ThürVerf) fußenden präsidialen Ordnungsgewalt zu, setzt dies das Bestehen einer auf Regierungsmitglieder bezogenen (begrenzten) Außenwirkung von Geschäftsordnungsbestimmungen, die Ordnungsmaßnahmen normieren, voraus. Ordnet man diese Befugnis indes der dem sitzungsleitenden Präsidenten obliegenden Ordnungs- (Art. 57 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf) bzw. Leitungsgewalt (Art. 57 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf) zu, ergibt sich bereits aus der Verfassung eine entsprechende Anordnungsbefugnis in den davon erfassten Fällen. Im Ergebnis sind nach beiden Auffassungen grundsätzlich Ordnungsmaßnahmen des Präsidenten gegen Mitglieder der Landesregierung möglich (siehe dazu sogleich unter 2.). Zur Wahrung der Würde und Ordnung des Hauses kann der Präsident daher Maßnahmen gegen Regierungsmitglieder ergreifen, wenn diese Verhaltensregeln außer Acht lassen, die Würde des Hauses verletzende Äußerungen vornehmen, Ausdrücke gebrauchen, die bei Abgeordneten Anlass zu Ordnungsrufen geben, oder störende Unterhaltungen führen.³⁶¹

In Thüringen sind Staatssekretäre keine Mitglieder der Landesregierung.³⁶² Gleichwohl haben die oben dargestellten Erwägungen entsprechend auch für sie zu gelten, denn auch ihnen garantiert die Thüringer Verfassung als Stellvertretern von Regierungsmitgliedern mit der Bestimmung des Art. 66 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf ein Rederecht in den Plenarsitzungen.³⁶³ Deklaratorisch wiederholt dies auch die Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.³⁶⁴ Dem Grunde nach sind daher auch sitzungsbezogene Ordnungsmaßnahmen des Präsidenten gegenüber Staatssekretären zur Wahrung der Würde und Ordnung des Hauses denkbar. [Allerdings verdrängen diese innerparlamentarischen Maßnahmen mangels Indemnität etwaige straf- oder disziplinarrechtliche Ahndungsmöglichkeiten nicht.](#)

³⁵⁹ Vgl. Morlok, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 40, Rn. 14; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 40, Rn. 68; Linck, in: Linck/Baldus u.a. (Hrsg.), a.a.O., Art. 57 Rn. 47; Haug, a.a.O., S. 117 ff., 125.

³⁶⁰ Haug, a.a.O., S. 125.

³⁶¹ Vgl. Schliesky, in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz 7. Auflage 2018, Art. 43, Rn. 69; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 40, Rn. 65 ff., 71; Köhler, a.a.O., S. 229.

³⁶² Vgl. Art. 70 Abs. 2 ThürVerf.

³⁶³ Linck, in: Linck/Baldus u.a. (Hrsg.), a.a.O., Art. 66, Rn. 8.

³⁶⁴ Vgl. § 17 Abs. 6, 26 Abs. 2 GOLTTH.

2. Konkrete Maßnahmen

Unabhängig davon, auf welche Rechtsgrundlage (siehe dazu vorstehend unter 1.) die Ordnungsgewalt des sitzungsleitenden Präsidenten gegenüber Regierungsmitgliedern und deren Stellvertretern im Parlament gestützt wird, ist bei der Frage, welche konkrete Ordnungsmaßnahme der Landtagspräsident ihnen gegenüber ergreifen darf, das verfassungsrechtlich garantierte Zutritts- und Rederecht nach Art. 66 Abs. 2 Satz 1 und 2 ThürVerf zu beachten. Demzufolge sei ein Sitzungsausschluss der in Art. 66 Abs. 2 ThürVerf privilegierten Teilnehmer und Redner oder eine vergleichbare Maßnahme sowie die Entziehung des Wortes zwar grundsätzlich ausgeschlossen.³⁶⁵ Dem privilegierten Rederecht sind indes durch das allgemeine Missbrauchsverbot Grenzen gesetzt.³⁶⁶ Insbesondere wenn die Redebefugnis übermäßig, sachfremd und missbräuchlich gebraucht, etwa das Parlament durch „eine übermäßige Häufung von Regierungsreden an der Erfüllung seiner Aufgaben“ oder die Opposition an der Darlegung ihres Standpunktes gehindert bzw. während der günstigen Rundfunkübertragungszeit ferngehalten wird, kann der Präsident auch einem Redeprivilegierten das Wort entziehen.³⁶⁷ Ein Teil der Literatur³⁶⁸ ist der Auffassung, dass in Fällen äußersten und evidenten Missbrauchs (Missbrauch des Rederechts, Beleidigung, Tätlichkeit) ein Ausschluss von der Sitzung gerechtfertigt sein könne.³⁶⁹ Vertreten wird dazu auch, dass ein Sitzungsausschluss zwar das verfassungsrechtlich verbürgte Zutritts- und Rederecht beeinträchtigt, allerdings die so garantierten Rechte der Regierung auf Information und Standpunktdarlegung nicht substantiell aufgehoben würden, wenn einem sich ungebührlich verhaltenden Mitglied dieses Verfassungsorgans das Wort entzogen wird. Denn das parlamentarische Ordnungsrecht betreffe die Amtsinhaber, wohingegen das verfassungsmäßige Zutritts- und Rederecht – bei der gebotenen restriktiven Auslegung – nur Rechtspositionen des Gesamtorgans gewahrt wissen wolle.³⁷⁰ Unabhängig davon kann der Präsident die Sitzung wegen störender Unruhe aber auch abbrechen oder aufheben. Das Zutritts- und Rederecht gemäß den Bestimmungen des Art. 66 Abs. 2 Satz 1 und 2 ThürVerf, welches nur im Rahmen von Sitzungen besteht, werde dadurch nicht verletzt.

³⁶⁵ Vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., § 41 Anm. I. d), Vorbem. zu §§ 36-41 Nr. 2 b); Linck, in: Linck/Baldus u.a. (Hrsg.), a.a.O., Art. 66 Rn. 40; Köhler, a.a.O., S. 231.

³⁶⁶ Vgl. BVerfGE 10, 4, juris Rn. 52; Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 43, Rn. 13; Brocker, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 43, Rn. 31; Köhler, a.a.O., S. 231; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 43, Rn. 167.

³⁶⁷ Vgl. BVerfGE 10, 4, juris Rn. 52; Magiera, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 43, Rn. 13; Brocker, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art. 43, Rn. 31; Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., Vorbem. zu §§ 36-41 Nr. 2 b); Köhler, a.a.O., S. 231.

³⁶⁸ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 43, Rn. 167.

³⁶⁹ A.A.: Linck, in: Linck/Baldus u.a. (Hrsg.), a.a.O., Art. 66 Rn. 40.

³⁷⁰ Haug, a.a.O., S. 126.

3. Zwischenrufe

Umstritten ist, ob die sowohl im Bundes- als auch im Landesverfassungsrecht vorgesehenen Redeprivilegien auch für Zwischenrufe durch Regierungsmitglieder von der Regierungsbank aus gelten.

Von der herrschenden Meinung in der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass Zwischenrufe von der Regierungsbank als grundsätzlich unzulässig zu betrachten sind³⁷¹, sodass diese vom Präsidenten beanstandet und untersagt werden können. Vorgebracht wird, dass sich Zwischenrufe als Bestandteil des autonomen Parlamentsrechts herausgebildet haben, welches andere Verfassungsorgane weder berechtigen noch verpflichten könne³⁷²; für sie finde sich gerade keine verfassungsrechtliche Grundlage im Rederecht.³⁷³ Die Regierung sei vielmehr selbst im Falle einer der parlamentarischen Praxis folgenden Duldung in gewissem Umfang zur Zurückhaltung aufgerufen.³⁷⁴ Dies folge aus den jeweiligen Funktionen und Aufgaben der beiden Verfassungsorgane Parlament und Regierung. Das Rederecht der Landesregierung verfolge den Zweck, eigene Vorhaben im Landtag zu begründen und für deren Annahme zu werben sowie „sich gegenüber parlamentarischen Attacken der Opposition zur Wehr zu setzen.“³⁷⁵ Hierzu stünden Regierungserklärungen, mündliche Auskünfte und Mitteilungen bereit.³⁷⁶ Werden Zwischenrufe von der Regierungsbank für unzulässig gehalten, ist auf der anderen Seite aber anerkannt, dass Regierungsmitglieder, die zugleich dem Parlament angehören, als Abgeordnete vom Zwischenruf Gebrauch machen können, wenn sie ihren Sitzplatz von der Regierungsbank zum Abgeordnetenplatz wechseln.³⁷⁷

In der parlamentarischen Praxis zeigt sich dagegen ein differenzierteres Bild bezüglich der Frage der Zulässigkeit eines Zwischenrufs eines Regierungsmitglieds von der Regierungsbank aus. Auch unter der Annahme, dass solche Zwischenrufe erlaubt seien, entspreche es gleichwohl dem Selbstverständnis und der Funktion der Regierung im Verhältnis zum Parlament, durch Zurückhaltung den parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess nicht über die eigenen Redebeiträge hinaus zu beeinflussen. Zwischenrufe seien jedoch thematisch nicht nach dem Rederecht zu bewerten; ihre Grundlage finde sich vielmehr im Parlamentsbrauch und sie seien solange zulässig, wie sie die Würde

³⁷¹ Vgl. Köhler, a.a.O., S. 230; Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 43, Rn. 146; Brocker, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 43. Edition, Stand: 15.05.2020, Art 43, Rn. 29.

³⁷² Vgl. Schröder, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 43, Rn. 97.

³⁷³ Vgl. Hummrich, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 89, Rn. 20, 22.

³⁷⁴ Vgl. Brocker, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 40, Rn. 393; Hummrich, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 89, Rn. 20, 22.

³⁷⁵ Vgl. Linck, in: Linck/Baldus u.a. (Hrsg.), a.a.O., Art. 66, Rn. 30.

³⁷⁶ Vgl. Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, a.a.O. § 20, Rn. 25; Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O. § 43, Buchst. k.

³⁷⁷ Vgl. Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 20, Rn. 25; Schröder, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 43, Rn. 97; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 43, Rn. 146.

und Ordnung des Hauses nicht verletzt.³⁷⁸ Vorgebracht wird zudem, dass Zwischenrufe faktisch nicht zulasten des Parlaments in dessen Autonomie eingriffen. Zudem wäre es ein die parlamentarische Debatte geradezu störender Formalismus, wenn ein Regierungsmitglied anstelle eines kurzen Zwischenrufs den Inhalt seines beabsichtigten Zwischenrufs in einem eigenen Redebeitrag einbringen müsste.³⁷⁹

Nimmt man insoweit entgegen der herrschenden Meinung in der Literatur verfassungsrechtliche Bedenken gegen die generelle Untersagung der Möglichkeit von Zwischenrufen durch Mitglieder der Landesregierung und ihren Stellvertretern von der Regierungsbank aus an, sind die Verfassungsgüter der Verfassungsorgane Landtag und Landesregierung im Sinne praktischer Konkordanz in Ausgleich zu bringen. Werden somit derartige Zwischenrufe von der Regierungsbank aus im Sinne einer dem Landtag aufgegebenen lebendigen Debatte grundsätzlich akzeptiert, so ist von diesen insoweit zurückhaltend und in angemessener Weise Gebrauch zu machen, als dass die Funktionsfähigkeit des Landtags und die Würde und Ordnung des Hauses gewahrt bleiben.

4. Parlamentarische Praxis

In allen Landesparlamenten und auch im Deutschen Bundestag werden Ordnungsmaßnahmen gegenüber Regierungsmitgliedern mit Blick auf das verfassungsrechtlich garantierte Zutritts- und Rederecht gar nicht oder sehr restriktiv eingesetzt.

Mit Blick auf die Gewährleistung eines ungestörten Sitzungsablaufs werden im Hessischen Landtag etwa vor allem Ermahnungen und Beanstandungen vorgenommen (in der 19. Wahlperiode drei Mal, in der 18. Wahlperiode zwei Mal). Im Landtag Nordrhein-Westfalen wurden in der laufenden 17. Wahlperiode bislang fünf Mitgliedern der Landesregierung insgesamt neun rügeähnliche Hinweise erteilt. In der 17. Wahlperiode des Landtags Rheinland-Pfalz ist es in einem Fall am 26. Januar 2017 vorgekommen, dass der Landtagspräsident eine Äußerung eines Regierungsmitglieds nachträglich gerügt hat.

Im Falle der Verletzung der Würde und Ordnung des Hauses durch Regierungsmitglieder wird in der parlamentarischen Praxis des Thüringer Landtags entsprechend der h.M. neben Ermahnungen und Beanstandungen auch von der Möglichkeit der Erteilung eines „hypothetischen Ordnungsrufs“ Gebrauch gemacht. So wurde gegenüber einem damaligen Regierungsmitglied in der 23. Plenarsitzung am 16. Juni 2010 für den Ausdruck

³⁷⁸ Vgl. Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, VerfNW, Art. 45, Rn. 5; so auch Arens (Hrsg.), Komm. GOLT SH, § 52, Ziff. 2, S. 190; Brocker, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 40, Rn. 393; Hummrich, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), VerfRP, Art. 89, Rn. 20, 22.

³⁷⁹ Vgl. Linck, in: Linck/Baldus u.a. (Hrsg.), a.a.O., Art. 66, Rn. 33.

„Gurkentruppe“ ein „hypothetischer Ordnungsruf“ durch die Landtagspräsidentin ausgesprochen. Treten die sog. Minister-Abgeordneten dagegen ausdrücklich in ihrer Funktion als Abgeordnete des Thüringer Landtags auf, dann werden die in der Geschäftsordnung geregelten Sanktionsmaßnahmen – wie auch in den anderen Landesparlamenten – uneingeschränkt angewandt. Auch im Deutschen Bundestag wird der „hypothetische Ordnungsruf“ als Ordnungsmaßnahme gegenüber Regierungsmitgliedern eingesetzt. In Niedersachsen sieht die Geschäftsordnung des Landtags vor, den Mitgliedern der Landesregierung anstelle eines Ordnungsrufs für Ordnungsverletzungen eine „Rüge“ zu erteilen.

Zwischenrufe und Beifallsbekundungen von der Regierungsbank aus werden in der Praxis der Landesparlamente und des Deutschen Bundestags überwiegend als nicht statthaft angesehen. So sieht der im Landtag Baden-Württemberg im Juni 2016 gefasste Beschluss des Präsidiums für sog. „Verhaltensregeln“ im Plenarsaal³⁸⁰ etwa auch vor, dass Zwischenrufe oder Unmutsäußerungen von der Regierungsbank aus unzulässig sind. Erfolgen diese dennoch, führt dies in der parlamentarischen Praxis in Bund und Ländern jedoch nicht immer zu Ordnungsmaßnahmen. Ein Ausschluss von der Sitzung wird auch in anderen Landesparlamenten als verfassungsrechtlich unzulässig angesehen und in der Praxis nicht angewandt.

In der parlamentarischen Praxis des Thüringer Landtags wurden Zwischenrufe von der Regierungsbank bereits im Vorstand und Ältestenrat thematisiert, letztlich aber nicht von vornherein für unzulässig gehalten.

C. Ergebnis

1. Die in den parlamentarischen Geschäftsordnungen vorgesehenen Ordnungsmaßnahmen haben den Zweck, die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments in präventiver und ggf. repressiver Weise zu sichern. Das Parlament ist als Ganzes dazu berufen, Staatsgewalt auszuüben, sodass sich die Rechte der Abgeordneten in deren notwendig gemeinschaftliche Ausübung einfügen müssen. Beschränkungen der Rechte des einzelnen Abgeordneten sind somit auch dadurch bedingt, dass deren Ausübung nicht dazu führen darf, dass das Parlament als Ganzes seine Aufgabe nicht mehr erfüllen kann. Vor diesem Hintergrund begegnet die Redefreiheit des Abgeordneten den vom Parlament kraft seiner Geschäftsordnungsautonomie gesetzten Schranken, die ihrerseits wiederum

³⁸⁰ Siehe dazu bereits oben unter VI., 2. (S. 45).

die Statusrechte der Abgeordneten beachten müssen. Mit Blick auf dieses verfassungsrechtliche Spannungsfeld zwischen Freiheit und Gleichheit der Abgeordneten und Fraktionen einerseits und der parlamentarischen Selbstorganisation andererseits kann es für einen notwendigen Ausgleich geeignet sein, auf eine von allen politischen Akteuren im Parlament getragene parlamentarische Konsenskultur hinzuwirken.

2. Soweit sich Ordnungsmaßnahmen gegen die Form der Äußerung oder das Verhalten eines Abgeordneten ohne eigentliche Meinungsbildungsrelevanz richten, werden diese verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt dahingehend überprüft, ob dem sitzungsleitenden Präsidenten alle relevanten Tatsachen bei der Entscheidung bekannt waren, die Bewertung des in Rede stehenden Verhaltens als Verletzung der Ordnung gemessen an der Parlamentspraxis dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit entspricht und die getroffenen Maßnahmen auch sonst nicht offensichtlich fehlerhaft oder willkürlich sind. In Betracht kommen hier insbesondere Ordnungsmaßnahmen, die sich gegen nonverbale Meinungskundgaben und Akzentuierungen, Verstöße gegen die Hausordnung und gegen parlamentarische Regeln oder Gepflogenheiten, die Missachtung der Sitzungsleitung des Präsidenten sowie eine Störung des Sitzungsablaufs richten.
3. Soweit sich Ordnungsmaßnahmen gegen Äußerungen von Abgeordneten richten, unterliegen jene einer umso intensiveren verfassungsgerichtlichen Kontrolle, je deutlicher sie sich auf den Inhalt der Äußerung beziehen. Verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind sie nur in den Fällen, in denen eine Verletzung oder Gefährdung konkurrierender Rechtsgüter von Verfassungsrang, insbesondere Rechte anderer Abgeordneter, außerhalb des Parlaments stehender Dritter oder des Staates und seiner Institutionen vorliegt. Dies wird insbesondere angenommen, wenn mit der entsprechenden Äußerung der Tatbestand einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit erfüllt wird, Personen oder Personengruppen herabgewürdigt oder unwahre Tatsachen behauptet werden.
 - a) Die Ausübung des Ordnungsrechts als Reaktion auf Äußerungen darf wegen der strikt zu beachtenden parteipolitischen Neutralitätspflicht des sitzungsleitenden Präsidenten nicht auf die Zensur des Inhalts einer Rede hinauslaufen. Der Vortrag bestimmter Sachverhalte oder Bewertungen, die erkennbar aus der Sicht des Redners der Auseinandersetzung in der Sache dienen sollen, ohne dass die Art des Vortrags allgemein oder überwiegend akzeptierten Rede- oder Verhaltensformen zuwiderläuft, darf nicht unterbunden werden.

- b) Redebeiträge können aufgrund ihres Wortlauts Raum für verschiedene Deutungsmöglichkeiten eröffnen. Werden Ordnungsmaßnahmen angewendet, darf daher nicht von vornherein eine die Ordnungsmaßnahmen rechtfertigende Deutung zugrunde gelegt werden, wenn auch andere Deutungen möglich sind.
 - c) Grundsätzlich zulässig sind Stilmittel wie Überspitzung, Polarisierung, Vereinfachung, Polemik, Übertreibung bzw. Verharmlosung tatsächlicher Vorfälle und deren Instrumentalisierung zur Begründung eigener Ansichten.
 - d) Bei der Anwendung von Ordnungsmaßnahmen müssen stets die Meinungsbildungsrelevanz der Aussagen und der Kontext beachtet werden, in dem die jeweilige Äußerung fällt. Je mehr die inhaltliche Auseinandersetzung im Vordergrund steht, je gewichtiger die mit dem Redebeitrag thematisierten Fragen für das Parlament und die Öffentlichkeit sind und je intensiver diese politische Auseinandersetzung geführt wird, desto eher müssen konkurrierende Rechtsgüter hinter dem Rederecht zurückstehen.
 - e) Von der Mehrheit nicht getragene oder davon abweichende Meinungen, Formulierungen und Positionen sind so lange hinzunehmen, wie ihre Darstellung nicht in einer Weise geschieht, die die Ordnung und damit die Arbeit des Landtags in Frage stellt. Die Grenze zur Verletzung der parlamentarischen Ordnung ist sicher dort erreicht, wo 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 geht, etwa bei Äußerungen mit menschenverachtendem oder beleidigendem Inhalt. Unzulässig sind somit Äußerungen, die allein die Verächtlichmachung des anderen zum Ziel haben.
 - f) Im Gegensatz zu falschen Tatsachenbehauptungen sind Werturteile, d.h. die Bewertung tatsächlicher Gegebenheiten durch Ausdruck eines Dafür- oder Dagegenhaltens, vom Rederecht eines Abgeordneten grundsätzlich gedeckt. Ausnahmen vom Recht, Werturteile abzugeben, greifen dann, wenn nicht mehr die Auseinandersetzung in der Sache, sondern – jenseits auch polemischer und überspitzter Kritik – die Diffamierung einer Person oder ganzer Personengruppen im Vordergrund steht.
4. Soweit sich Ordnungsmaßnahmen gegen Äußerungen von Abgeordneten richten, die sich als Kritik an der Sitzungsleitung des Präsidenten darstellen, ist in der Vergangenheit

einheitlich von deren Unzulässigkeit ausgegangen worden. Vor dem Hintergrund aktueller landesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung scheint indes die ordnungsrechtliche Sanktionierung von Kritik an der Sitzungsleitung des Präsidenten aus verfassungsrechtlicher Sicht risikobehaftet, soweit diese Kritik in sachlicher Weise und in angemessenem Umfang vorgetragen wird und die parlamentarische Arbeit nicht stört.

5. Nach überwiegender Ansicht kann der sitzungsleitende Präsident zur Wahrung der Würde und Ordnung des Hauses Maßnahmen gegen Regierungsmitglieder ergreifen, wenn diese Verhaltensregeln außer Acht lassen, die Würde des Hauses verletzende Äußerungen tätigen, Ausdrücke gebrauchen, die bei Abgeordneten Anlass zu Ordnungsrufen geben, oder störende Unterhaltungen führen. Dabei sind aber die Rechtsgüter der Verfassungsorgane Landtag und Landesregierung – Funktionsfähigkeit sowie Würde und Ordnung des Parlaments einerseits und das verfassungsrechtlich garantierte Zutritts- und Rederecht nach Art. 66 Abs. 2 Satz 1 und 2 ThürVerf andererseits – im Sinne praktischer Konkordanz in Ausgleich zu bringen. Gleiches gilt dem Grunde nach für sitzungsbezogene Ordnungsmaßnahmen des Präsidenten gegenüber Staatssekretären zur Wahrung der Würde und Ordnung des Hauses.

Wissenschaftlicher Dienst