

Gutachten
zu der Frage, welche Formulierungen ein Rügerecht
des amtierenden Präsidenten im Rahmen einer
parlamentarischen Debatte begründen

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte der AfD-Fraktion mit der Erstellung eines Gutachtens zu der folgenden Frage beauftragt:

Welche Begrifflichkeiten und Formulierungen begründen eine Rügepflicht bzw. ein Rügerecht im Rahmen von parlamentarischen Debatten?

II. Gutachten

A. Die Rüge im System der parlamentarischen Ordnungsmaßnahmen

Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin (GO Abghs)¹ sieht eine Reihe von Ordnungsmaßnahmen vor. Hierdurch soll der Präsident des Abgeordnetenhauses die Möglichkeit erhalten, geordnete Sitzungsabläufe zu sichern und die Würde des Parlaments

¹ Vom 27. Oktober 2016 (GVBl. S. 841).

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

zu gewährleisten.² Ordnungsmaßnahmen gegen einzelne Abgeordnete sind in den §§ 76 bis 80 GO Abghs geregelt.

Wenn ein Redner vom Verhandlungsgegenstand abschweift, kann er gemäß § 76 Abs. 1 GO Abghs „zur Sache“ gerufen werden. Abgeordnete, die die parlamentarische Ordnung verletzen, werden gemäß § 76 Abs. 2 GO Abghs „zur Ordnung“ gerufen. Liegen die Voraussetzungen des § 77 Abs. 1 GO Abghs vor, wird einem Redner das Wort entzogen. Ein Mitglied des Abgeordnetenhauses, das in grober Weise die Ordnung verletzt, kann gemäß § 78 Abs. 1 GO Abghs von der weiteren Teilnahme an der Sitzung ausgeschlossen werden. Nach Maßgabe von § 78 Abs. 1 und 2 GO Abghs ist auch ein Ausschluss von der Teilnahme an weiteren Sitzungstagen möglich. Als schärfste Ordnungsmaßnahme ist in § 79 GO Abghs ein Hausverbot vorgesehen. Gegen alle diese Ordnungsmaßnahmen kann das betroffene Mitglied des Abgeordnetenhauses gemäß § 80 GO Abghs Einspruch erheben.

Neben den ausdrücklich in der Geschäftsordnung vorgesehenen Maßnahmen besteht die Rüge als ungeschriebene Ordnungsmaßnahme. Der Bundestag und die Mehrzahl der Landesparlamente haben darauf verzichtet, in ihren Geschäftsordnungen entsprechende Regelungen aufzunehmen.³ Dennoch ist die Zulässigkeit der Rüge unumstritten. Als Rechtsgrundlage wird parlamentarisches Gewohnheitsrecht⁴, zum Teil auch parlamentarischer Brauch⁵ angesehen.

Die Rüge stellt das mildeste Ordnungsmittel dar. Sie wird vom Parlamentspräsidenten ausgesprochen, wenn er Äußerungen oder Verhaltensweisen von Abgeordneten als nicht vereinbar mit der parlamentarischen Ordnung ansieht, dabei aber keine gewichtigeren Maßnahmen anwenden möchte.⁶ Durch sie sollen die betroffenen Abgeordneten veranlasst werden, die üblichen parlamentarischen Gepflogenheiten zu beachten; sie hat

² Vgl. Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn. 56; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Stand 2013, Vorbem. zu den §§ 36 - 41 GO BT, Anm. 1a.

³ Nachweise zu den Parlamenten, deren Geschäftsordnungen Regelungen zu der Rüge enthalten, bei Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Fn. 2), § 21 Rn. 25 Fn. 202, und bei Köhler, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, 2000, S. 191.

⁴ Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 655; Versteyl, Der Bundespräsident und die parlamentarische Disziplinargewalt, NJW 1983, S. 379; Köhler (Fn. 3), S. 191.

⁵ Härth, Die Rede- und Abstimmungsfreiheit der Parlamentsabgeordneten in der Bundesrepublik Deutschland, 1983, S. 135.

⁶ BVerfGE 60, 374, 381; Köhler (Fn. 3), S. 192; vgl. Bücker, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1983, § 34 Rn. 16.

daher einen präventiven Charakter.⁷ Nachteilige Rechtsfolgen sind mit der Rüge nicht verbunden. Sie stellt – anders als Rufe – „zur Sache“ oder „zur Ordnung“ keine Grundlage für schärfere Ordnungsmaßnahmen dar. Daher besteht gegen sie auch keine Einspruchsmöglichkeit gemäß § 80 GO Abghs. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung vom 8. Juni 1982 erklärt, aus dem vorwiegend mahnenden Charakter der Rüge folge, dass sie in der Regel nicht die verfassungsmäßigen Rechte des betroffenen Abgeordneten beeinträchtigen könne. Eine Rüge bringe zwar auch eine Missbilligung der Äußerung und des Verhaltens eines Abgeordneten zum Ausdruck, habe jedoch weder unmittelbar noch mittelbar einen Rechtsnachteil zur Folge.⁸

B. Gründe für das Erteilen einer Rüge

Bei der Verhängung von Ordnungsmaßnahmen besteht ein Ermessensspielraum des Parlamentspräsidenten.⁹ Er muss anhand der konkreten Situation in der parlamentarischen Debatte entscheiden, ob ein Eingreifen erforderlich wird und welche Maßnahme angemessen ist. Hierbei hat der Präsident des Abgeordnetenhauses zu beachten, dass die Redefreiheit der Abgeordneten durch Art. 38 Abs. 4 und Art. 45 Abs. 1 der Verfassung von Berlin (VvB)¹⁰ verfassungsrechtlich gewährleistet wird und daher nur eingeschränkt werden darf, wenn dies zum Schutz eines geordneten Ablaufs der Plenarsitzung oder zur Wahrung der Würde des Parlaments erforderlich erscheint. Auch muss er berücksichtigen, dass das Parlament ein Ort der politischen Auseinandersetzung ist. Zugespitzte Formulierungen und Polemik sind daher nicht von vornherein ausgeschlossen.¹¹ Das Ordnungsrecht darf nicht zur Durchsetzung der eigenen politischen Ziele oder zum Ausschluss missliebiger inhaltlicher Positionen aus der parlamentarischen Debatte benutzt werden. Es dient nicht dazu, Abgeordnete politisch zu disziplinieren oder einen Konsens zu bestimmten Themen zu erzwingen.¹²

⁷ BVerfGE 60, 374, 382; Härth, Kommentar zur Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin, 1983, § 76 Anm. 3; Schürmann (Fn. 2), § 20 Rn. 57.

⁸ BVerfGE 60, 374, 382 f.; kritisch hierzu Achterberg, Zur Rechtsnatur parlamentarischer Rügen, Jus 1983, S. 840, 842.

⁹ Ritzel/Bücker/Schreiner (Fn. 2), Vorbem. zu §§ 36 - 41, Anm. 4 b; Köhler (Fn. 3), S. 182; Achterberg (Fn. 8), S. 841.

¹⁰ Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114).

¹¹ SächsVerfGH, NVwZ-RR 2011, S. 119, 131; Schürmann (Fn. 2), § 20 Rn. 61.

¹² SächsVerfGH, NVwZ-RR 2011, S. 129, 131; MVVerfG, Urteil vom 23. Januar 2014 – LVerfG 4/13 – S. 13 (abweichende Meinung Brinkmann), Beck RS; vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner (Fn. 2), Vorbem. zu §§ 36 - 41, Anm. 3; Schürmann (Fn. 2), § 20 Rn. 61.

Daher wird eine Rüge vor allem in solchen Fällen zur Anwendung kommen, in denen Äußerungen lediglich die Herabwürdigung anderer zum Ziel haben oder bloße Provokationen ohne Sachbezug darstellen.¹³ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf § 117 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag (BayLT GeschO)¹⁴, wonach ein Mitglied des Landtags, das persönlich verletzende Ausführungen oder persönlich verletzende Zwischenrufe macht oder eine gröbliche Störung der Ordnung verursacht, von der Präsidentin oder von dem Präsidenten zu rügen und im Wiederholungsfall zur Ordnung zur rufen ist. Die Funktion von Rüge und Ordnungsruf, persönliche Angriffe auf Personen zu unterbinden, ist also ausdrücklich in der Regelung aufgeführt.

Welche Formulierungen im Einzelnen mit einer Rüge geahndet werden können, lässt sich nicht vorab abschließend beurteilen. Jedoch ist davon auszugehen, dass Äußerungen, die den Tatbestand von Ehrverletzungsdelikten gemäß den §§ 185 bis 187 des Strafgesetzbuchs (StGB)¹⁵ erfüllen, gerügt werden können. Das Rügerecht ist insoweit im Zusammenhang mit der Indemnität der Abgeordneten gemäß Art. 51 Abs. 1 VvB zu sehen. Nach dieser Vorschrift dürfen Abgeordnete wegen Äußerungen in Ausübung ihres Mandats nicht gerichtlich zur Verantwortung gezogen werden; ausgenommen hiervon sind lediglich Verleumdungen. Das Strafrecht gewährt in der parlamentarischen Debatte also keinen Schutz vor Ehrverletzungen. Stattdessen hat der Parlamentspräsident die Möglichkeit, durch Rügen oder Ordnungsrufe Beleidigungen zu unterbinden.¹⁶

Das Rügerecht des Präsidenten ist aber nicht auf Ehrverletzungen im Sinne des Strafrechts beschränkt. Bei der Entscheidung, welche Äußerungen ein Einschreiten rechtfertigen können, kommt ihm ein Beurteilungsspielraum zu.¹⁷ In der Literatur finden sich Verzeichnisse von Begriffen, die in der Vergangenheit Rügen oder Ordnungsrufe ausgelöst haben.¹⁸ Daraus lassen sich aber keine verbindlichen Schlüsse auf einen feststehenden rügefähigen Wortschatz ziehen. Ob Formulierungen eine Rüge hervorrufen können, wird sich oftmals erst aus der Situation in der konkreten parlamentarischen Debatte ergeben.

¹³ SächsVerfGH, NVwZ-RR 2011, S. 129, 131; MVVerfG, Urteil vom 23. Januar 2014 – LVerfG 4/13 – S. 10, Beck RS; Schürmann (Fn. 2), § 20 Rn. 61;

¹⁴ In der Fassung vom 14. August 2009 (GVBl. S. 420), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 9. Dezember 2015 (GVBl. S. 517).

¹⁵ In der Fassung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Mai 2017 (BGBl. I S. 1226).

¹⁶ Vgl. Roll, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags, Kommentar, 2001, § 36 Rn. 1; Bücken (Fn. 6), § 34 Rn. 11.

¹⁷ Vgl. Ritzel/Bücken/Schreiner (Fn. 2), § 36 Anm. 2 b; Köhler (Fn. 3), S. 194.

¹⁸ Härth (Fn. 7), Anlage zu § 76; Ritzel/Bücken/Schreiner (Fn. 2), Anhang zu § 36 m. w. N.

Auch ist zu beachten, dass die Sprache einem ständigen Wandel unterliegt und dass der parlamentarische Sprachgebrauch von der Alltagssprache nicht unbeeinflusst bleibt.¹⁹

Ist der Präsident der Auffassung, dass eine bestimmte Äußerung eine Rüge rechtfertigt, so liegt ein Einschreiten in seinem Ermessen. Er muss dieses Ermessen aber sachgerecht und unparteiisch ausüben.

C. Ergebnis

Ein Rügerecht des Präsidenten besteht im Hinblick auf Äußerungen, die keinen wirklichen Sachbezug aufweisen, sondern lediglich die Herabwürdigung anderer zum Ziel haben oder bloße Provokationen darstellen. Formulierungen, die Ehrverletzungen gemäß §§ 185 bis 187 StGB darstellen, können gerügt werden, wenn sie in der parlamentarischen Debatte Verwendung finden. Abgesehen davon kann sich die Rügefähigkeit von Äußerungen auch aus der konkreten Situation ergeben. Welche Formulierungen im Einzelnen mit einer Rüge geahndet werden können, lässt sich daher nicht vorab abschließend beurteilen.

Das Aussprechen einer Rüge liegt im Ermessen des sitzungsleitenden Präsidenten. Er hat dieses Ermessen sachgerecht und unparteiisch auszuüben.

Dr. Fehlau

¹⁹ Köhler (Fn. 3), S. 195.