Dr. Albert Ingold und Dr. Sophie-Charlotte Lenski, München*

Ordnungsgeld und Sitzungsausschluss als Ordnungsmaßnahmen gegen Bundestagsabgeordnete

Parlamentarische Ordnungsmaßnahmen bewegen sich stets im verfassungsrechtlichen Spannungsverhältnis zwischen Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und individuellem Abgeordnetenmandat. Die damit verbundenen tiefgreifenden Eingriffe in die Statusrechte der einzelnen Abgeordneten sowie unter Umständen in das freie Mandat bergen stets die Gefahr, den parlamentarischen Willensbildungsprozess in undemokratischer Weise zu verzerren. Vor diesem Hintergrund stellt sich die jüngst vorgenommene Verankerung von Ordnungsgeld und Sitzungsausschluss im Abgeordnetengesetz als verfassungswidrig dar.

I. Änderung des Abgeordnetengesetzes

Am 30. 6. 2011 hat der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen das Abgeordnetengesetz ergänzt und die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages partiell neu gefasst,¹ um die Instrumentarien zur Herstellung der innerparlamentarischen Ordnung neu zu fassen. Als Grund für die Änderungen wurde die mangelnde Effektivität und Ausdifferenziertheit der bislang normierten Ordnungsmaßnahmen bei Störungen der Plenarsitzungen des Bundestages genannt.² Deshalb wurde § 44a AbgG ein neuer Absatz 5 angefügt, welcher als gesetzliche Rechtsgrundlage für die Verhängung von Ordnungsgeldern gegen Abgeordnete sowie für den Erlass von Sitzungsausschlüssen als Ordnungsmaßnahmen dienen soll. Nach § 44a Abs. 5 Sätze 1, 2 AbgG kann der Bundestagspräsident aufgrund „einer nicht nur geringfügigen

Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages bei dessen Sitzungen“ gegen Mitglieder des Bundestages ein Ordnungsgeld in Höhe von 1000 € festsetzen, welches sich im Wiederholungsfall auf 2000 € erhöht. Ferner kann nach § 44a Abs. 5 Satz 3 AbgG bei „gröblicher Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages“ das Mitglied für die Dauer der Sitzung aus dem Saal verwiesen werden und bis zu 30 Sitzungstage von der Teilnahme an Sitzungen des Bundestages und seiner Gremien ausgeschlossen werden. Das Nähere soll gem. § 44a Abs. 5 Satz 4 AbgG in der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt werden. Obwohl im Gesetzgebungsverfahren Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Gesetzesänderung aufkamen³ und mehrere Änderungsanträge vorlagen,⁴ wurde von einer Sachverständigenanhörung abgesehen.⁵

II. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Der verfassungsrechtliche Rahmen, innerhalb dessen sich die Normierung von Ordnungsmaßnahmen gegen Abgeordnete bewegt, wird durch zwei Achsen aufgespannt. Die eine Achse wird gebildet durch die formelle Frage, inwiefern Ordnungsmaßnahmen gegen Abgeordnete dem Bereich der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG oder der Ausgestaltungsmöglichkeit des Gesetzgebers hinsichtlich des Abgeordnetenrechts nach Art. 38 Abs. 3 GG zuzuordnen sind. Die andere Achse wird durch den inhaltlichen Maßstab gebildet, den Art. 38 Abs. 1 GG in Hinblick auf die Gewährleistung des freien Mandats und die daraus folgenden Statusrechte des Abgeordneten an derartige Ordnungsmaßnahmen anlegt.

* Die Verfasser sind Akademische Räte a. Z. an der LMU München, Lehrstuhl Professor Dr. Jens Kersten.

¹ BT-Plen-Prot. 17/117, S. 13 531 B.

² BT-Drs. 17/5471, S. 1.

³ BT-Drs. 17/6309, S. 5 f.

⁴ BT-Drs. 17/6352, 17/6353.

⁵ Vgl. BT-Drs. 17/6309, S. 5 f.

1. Geschäftsordnungsautonomie vs. Abgeordnetenrecht

Bei der Neuregelung von Ordnungsgeld und Sitzungsausschluss als Ordnungsmaßnahmen für Abgeordnete hat das Parlament normtechnisch eine Doppelstrategie gewählt und die entsprechenden Maßnahmen sowohl im Abgeordneten-gesetz als auch in der Geschäftsordnung des Bundestages verankert. Der Gesetzesbegründung zufolge ging der Gesetzgeber dabei offensichtlich von einem Stufenverhältnis der beiden Normen aus, sollte doch die „Ergänzung des Abgeordnetengesetzes als Rechtsgrundlage für entsprechende Änderungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages erforderlich“ sein.⁶ Der Sache nach lag dieser Überlegung wohl die Annahme eines Gesetzesvorbehalts für solche Materien zugrunde, die wesentlich für die Mandatsausübung des Abgeordneten sind.⁷

Tatsächlich ist die Frage der korrekten normtechnischen Verankerung von Ordnungsmaßnahmen gegen Abgeordnete jedoch weniger eine solche des Gesetzesvorbehalts – will man überhaupt die Existenz ungeschriebener staatsorganisationsrechtlicher Gesetzesvorbehalte anerkennen,⁸ so beziehen sich diese jedenfalls regelmäßig auf den Entscheidungsvorbehalt des Bundestages im Verhältnis zu anderen Staatsorganen,⁹ nicht jedoch auf unterschiedliche Handlungsinstrumentarien des Bundestages selbst. Vielmehr geht es hier um die inhaltliche Abgrenzung zwischen Regelungen der Geschäftsordnung und solchen des Abgeordnetenrechts.¹⁰ Der Bereich der Geschäftsordnung umfasst inhaltlich alle inneren Angelegenheiten des Parlaments,¹¹ insbesondere dessen Verfahren, Organisation und Disziplin.¹² Systematisierend lässt sie sich unterteilen in die drei Regelungsbereiche der Rechtsstellung der Parlamentsmitglieder und -organe, der innerparlamentarischen Willensbildung und Handlungsebenen für die Freiheit der Mandatsausübung und der innerparlamentarischen Zuständigkeitsverteilungen und Zurechnungen von Entscheidungen zur Gesamtheit des Repräsentationsorgans.¹³ Das Abgeordnetenrecht, das gemäß Art. 38 Abs. 3 GG durch den Gesetzgeber auszugestalten ist,¹⁴ umfasst demgegenüber alle Regelungen der Rechtsstellung des Abgeordneten.¹⁵

Beide Bereiche überschneiden sich in erheblichem Maße, betrifft doch die Rechtsstellung der Parlamentsmitglieder innerhalb des Bundestages auch unmittelbar ihre Rechtsstellung als Abgeordnete. Dort, wo es sich bei Regelungen über die Rechtsstellung des Abgeordneten zugleich um Regelungen der inneren Angelegenheiten des Parlaments handelt, steht dem Bundestag somit ein Wahlrecht hinsichtlich der

Handlungsform zu. Dieses Wahlrecht endet jedoch dort, wo eine Maßnahme über die inneren Angelegenheiten des Parlaments hinausreicht. Auf die hier untersuchten Konstellationen rückgespiegelt wird man zwar den Ausschluss eines Abgeordneten von der Plenarsitzung grundsätzlich noch als eigene Angelegenheit des Parlaments bewerten können. Diese Qualifizierung verbietet sich jedoch jedenfalls dort, wo durch eine Maßnahme die persönliche Rechtsstellung des Abgeordneten außerhalb des Parlaments betroffen ist. Die Verhängung eines Ordnungsgeldes, das ein Abgeordneter aus seinem Privatvermögen zu begleichen hat, kann somit in keinem Fall mehr der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages zugeordnet werden. Es handelt sich um eine Regelung des Abgeordnetenrechts, die insofern zu Recht in Gesetzesform erfolgt ist.

2. Freies Mandat und Statusrechte

Der materielle verfassungsrechtliche Maßstab, an dem die nun gesetzlich verankerten Ordnungsmaßnahmen zu messen sind, wird durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gebildet. Die Vorschrift gewährleistet zum einen das sogenannte freie Mandat des Abgeordneten, das heißt die Unabhängigkeit des Abgeordneten und die prinzipielle Unentziehbarkeit des Mandats.¹⁶ Zum anderen umfasst der durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete repräsentative Status der Abgeordneten aber auch das Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung.¹⁷ Dieser verfassungsrechtliche Status gewährleistet eine Reihe parlamentarischer Befugnisse des Abgeordneten, die sogenannten Statusrechte, ohne welche die von der Verfassung verbürgte Rechtsstellung des Abgeordneten nicht verwirklicht werden könnte.¹⁸ Insbesondere fallen darunter das Recht auf Teilnahme an den Plenar- und Ausschusssitzungen,¹⁹ das Stimmrecht und das Recht, sich an den vom Parlament vorzunehmenden Wahlen zu beteiligen,²⁰ sowie das Rederecht.²¹

Die Frage, welche dieser beiden Gewährleistungen zur Beurteilung von Ordnungsmaßnahmen gegen Abgeordnete heranzuziehen ist, kann sich entweder anhand des Tatbestands oder anhand der Rechtsfolge der Maßnahme beantworten lassen. Im vorliegenden Fall gibt jedoch der Tatbestand allein jedenfalls keine Anhaltspunkte für eine entsprechende Zuordnung, da gerade nicht an ein spezifiziertes Verhalten des Abgeordneten, sondern vielmehr nur an einen Störungseintritt in Hinblick auf das Parlament angeknüpft wird. Der abgeordnetenstatusbezogene Maßstab ergibt sich somit allein aus den möglichen Rechtsfolgen des Sitzungsausschlusses und des Ordnungsgeldes. Einfach ist dieser Maßstab in Bezug auf den Sitzungsausschluss zu bestimmen: Er betrifft in erster Linie das Anwesenheitsrecht des Abgeordneten.²² Weniger eindeutig ist die Zuordnung hinsichtlich des zu verhängenden Ordnungsgeldes. Unmittelbar ein-

⁶ BT-Drs. 17/5471, S. 1.

⁷ Siehe BT-Drs. 17/5471, S. 3.

⁸ Dafür *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 124 ff.; dagegen *Jarass*, in: *ders./Pieroth*, GG, 11. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 52.

⁹ Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* (Fn. 8), Art. 20 Rn. 126; *Herzog/Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Stand 12/2007, Art. 20 VI Rn. 101 ff. Auf die Reduzierung des staatsorganisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalts zum Parlamentsvorbehalt weist deshalb zu Recht *Degenhart*, Staatsrecht I, 26. Aufl. 2010, Rn. 32 ff., hin.

¹⁰ Zur Bedeutung des Geschäftsordnungsrechts als autonomes Parlamentsrecht in Abgrenzung zum Parlamentsgesetz siehe *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 325 f.

¹¹ *Roth*, in: *Umbach/Clemens*, GG, 2002, Art. 40 Rn. 8.

¹² *Magiera*, in: *Sachs*, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 40 Rn. 21.

¹³ *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 9 Rn. 68 ff.; *ders.*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfsauf*, GG, 11. Aufl. 2008, Art. 40 Rn. 24; ihm folgend *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Stand 6/2007, Art. 40 Rn. 6.

¹⁴ *Magiera*, in: *Sachs* (Fn. 12), Art. 38 Rn. 114.

¹⁵ *Magiera*, in: *Sachs* (Fn. 12), Art. 38 Rn. 115; vgl. auch *Roth*, in: *Umbach/Clemens* (Fn. 11), Art. 38 Rn. 16.

¹⁶ *Roth*, in: *Umbach/Clemens* (Fn. 11), Art. 38 Rn. 106; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth* (Fn. 8), Art. 38 Rn. 26.

¹⁷ *BVerfGE* 96, 264 (278).

¹⁸ *Klein*, in: *Maunz/Dürig* (Fn. 13), Art. 38 Rn. 230; *Morlok*, in: *Dreier* (Fn. 8), Art. 38 Rn. 149; *Roth*, in: *Umbach/Clemens* (Fn. 11), Art. 38 Rn. 114.

¹⁹ *Magiera*, in: *Sachs* (Fn. 12), Art. 38 Rn. 59; *Morlok*, in: *Dreier* (Fn. 8), Art. 38 Rn. 149.

²⁰ *BVerfGE* 10, 4 (12); 80, 188 (218).

²¹ *BVerfGE* 10, 4 (11 f.); 60, 374 (380) = *JZ* 1982, 556; 70, 324 (355); 96, 264 (284).

²² In der Praxis ist darüber hinaus auch das Stimmrecht betroffen, da ausgeschlossenen Abgeordneten keine Möglichkeit zur Stimmabgabe eröffnet wird, obwohl sich dies nicht zwingend aus der Natur der Ordnungsmaßnahme ergibt, siehe unten IV. 1.

schränkende Wirkungen auf die Statusrechte zeitigt die Pflicht zur Zahlung einer solchen Strafe nicht. Der Abgeordnete wird in der Wahrnehmung dieser Rechte jedenfalls in keiner Weise unmittelbar gehindert. Vielmehr wird ein – abstrakt nicht näher spezifiziertes – in der Vergangenheit liegendes Verhalten im Plenum sanktioniert, wobei sich die Wirkung der Sanktion jedoch gerade nicht mehr im Innenbereich des Parlaments entfaltet, sondern auf den Rechtskreis des Abgeordneten als Privatperson, konkret auf sein privates Vermögen, durchgreift. Damit sind von einem Ordnungsgeld nicht die Statusrechte des Abgeordneten, ist also nicht die Teilhabe am parlamentarischen Willensbildungsprozess betroffen. Vielmehr berührt das Ordnungsgeld unmittelbar das freie Mandat selbst, da mit der Knüpfung einer in der Rechtsfolge außerparlamentarischen Sanktion an ein innerparlamentarisches Verhalten jedenfalls die persönliche Unabhängigkeit des Abgeordneten betroffen ist.²³

Keinen verfassungsrechtlichen Maßstab für die hier vorliegenden Maßnahmen bildet Art. 46 Abs. 1 GG, der die Indemnität des Abgeordneten normiert.²⁴ Die damit verbundene Verantwortungsfreistellung für das Abstimmungsverhalten sowie für Äußerungen im Plenum oder in Ausschüssen greift ausschließlich als Sanktionsverbot für auf der Zuständigkeitsebene außerparlamentarische Maßnahmen, das heißt für Maßnahmen anderer als parlamentarischer Entscheidungsträger, nicht jedoch für Ordnungsmaßnahmen im Innenbereich des Parlaments,²⁵ mögen diese auch in der Rechtsfolge in den außerparlamentarischen Bereich hineinwirken. Diese Maßnahmen im Innenbereich des Parlaments sind allein an Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zu messen.

III. „Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages“

Sowohl Sitzungsausschluss als auch Ordnungsgeld setzen nach § 44a Abs. 5 AbgG tatbestandlich eine Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages voraus, lediglich die Intensität der Verletzung ist als Eingriffsschwelle unterschiedlich ausgestaltet: ein Ordnungsgeld kann bereits wegen einer „nicht nur geringfügigen Verletzung“ verhängt werden, während der Sitzungsausschluss lediglich bei „gröblicher Verletzung“ der Schutzgüter möglich sein soll.

1. Parlamentarische Ordnung

Der Begriff der Verletzung der parlamentarischen Ordnung stimmt mit dem bereits bisher in den §§ 36 ff. GOBT a.F. verwandten Begriff überein. Der Begriff der parlamentarischen Ordnung wird dabei als unbestimmter und ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriff verstanden,²⁶ dessen Gehalt nicht genau zu umreißen sei.²⁷ Materiell ist nach überwiegendem Verständnis unter parlamentarischer Ordnung „die Gesamt-

heit der Normen, deren Befolgung nach den im Parlament herrschenden – nur selten und ungern wechselnden – Anschauungen als Vorbedingung einer gedeihlichen, das Staatsleben fördernden Beratung der Abgeordneten und als Grundlage des innerparlamentarischen Lebens gilt“, zu verstehen.²⁸ Ein derartig weites Verständnis neigt dazu, das Schutzgut auf geschriebene und ungeschriebene Regeln des Parlamentsrechts und -brauchs zu erstrecken.²⁹ Da der Zweck der Ordnungsgewalt jedoch nur darin liegt, einen geordneten Ablauf der Plenarsitzungen zu gewährleisten (Rede- und Sitzungsordnung), kann aus ihm freilich kein weiter reichender Schutz begründet werden.³⁰ Deshalb ist eine restriktivere Auslegung des Begriffs der parlamentarischen Ordnung durch Beschränkung auf die Sicherung des Sitzungsverlaufs geboten.³¹ Ebenso kann entgegen einer verbreiteten Auffassung in Rechtsprechung³² und Literatur³³ auch kein Beurteilungsspielraum bei der Verhängung von Ordnungsmaßnahmen anerkannt werden: Sowohl Ordnungsgeld als auch Sitzungsausschluss stellen tiefgreifende Beschränkungen individueller Rechte der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dar und überschreiten insoweit den Bereich der reinen Parlaments- bzw. Geschäftsordnungsautonomie. Ein Beurteilungsspielraum kann vor diesem Hintergrund für die Konkretisierung individueller Abgeordnetenrechte als wesentlicher demokratischer Kerngewährleistung nicht konstruiert werden.

2. Würde des Parlaments

Verfassungsrechtlich noch problematischer ist der neue Ansatz, auch die Verletzung der Würde des Bundestages als Anlass für parlamentarische Ordnungsmaßnahmen zu normieren. Entgegen der Gesetzesbegründung kann nicht darauf abgestellt werden, dass der Würdeschutz bereits nach geltender Rechtslage der parlamentarischen Ordnung unterliefe und es sich insoweit lediglich um eine gesetzliche Klarstellung handle,³⁴ denn diese Annahme war schon bislang umstritten.³⁵ Unabhängig davon verstößt die Anknüpfung von Ordnungsmaßnahmen an die Würde des Parlaments gegen rechtsstaats- und demokratieprinzipielle Verfassungsvorgaben.

Das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot als generelle Anforderung an Normen dient dazu, die Rechtsanwender zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen sowie die Gerichte in die Lage zu versetzen, die Rechtsanwendung anhand rechtlicher Maßstäbe kontrollieren zu können.³⁶ Der pauschale Rekurs auf die Würde des Parlaments vermag eine solche Bindungswirkung nicht zu realisieren.³⁷ Dies wird besonders durch den vom Gesetz-

²³ Zur Bedeutung des freien Mandats als Maßstab für einen solchen Durchgriff auf die private Stellung vgl. auch *BVerfGE* 118, 277 (324 ff.).

²⁴ Tendenziell anders *Brandt/Gosewinkel* ZRP 1986, 33 (36), die unter Verweis auf *Schneider*, in: AK-GG, 1. Aufl. 1984, Art. 46 Rn. 8, Art. 46 I GG im Wege des Gegenschlusses indirekt als Maßstab heranziehen.

²⁵ Klein, in: *Maunz/Dürig* (Fn. 13), Art. 46 Rn. 47; Magiera, in: *Sachs* (Fn. 13), Art. 46 Rn. 9; Schulze-Fielitz, in: *Dreier* (Fn. 8), Art. 46 Rn. 19.

²⁶ *LVerfG Mecklenburg-Vorpommern*, Urteil v. 27.1.2011–04/09, juris, Rn. 28; Köhler, Die Rechtsstellung des Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, 2000, S. 194; *Achterberg* (Fn. 10), S. 653.

²⁷ So: *Troßmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, 1977, § 42, Rn. 3; ähnlich: *BT-Drs.* 17/5471, S. 3.

²⁸ *Schmid* AöR 32 (1914), 439 (498).

²⁹ *Bücker*, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 13), § 34, Rn. 7.

³⁰ Klein, in: *Maunz/Dürig* (Fn. 13), Art. 40, Rn. 100 ff.; ähnlich auch *Brandt/Gosewinkel* ZRP 1986, 33 (35 f.).

³¹ So im Ansatz auch die Gesetzesbegründung, wonach nunmehr als Maßstab „der Umfang der Beeinträchtigung der Rechte der übrigen Mitglieder des Bundestages, insbesondere auf möglichst ungestörte Verfolgung der Plenardebatte oder des ungestörten Rederechts herangezogen werden“ könne, *BT-Drs.* 17/5471, S. 3.

³² *VerfGH Sachsen*, Urteil v. 3.12.2010 – Vf. 77-I-10, juris, Rn. 40 f.; *LVerfG Mecklenburg-Vorpommern*, Urteil v. 27.1.2011–04/09, juris, Rn. 29 unter Berufung auf *RGSt* 47, 270 (275).

³³ *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die parlamentarische Praxis II, Loseblatt, Stand: 27.10/2010, § 36 GOBT, Nr. 2b); *Bücker*, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 13), § 34, Rn. 21; *Köhler* (Fn. 26), S. 194.

³⁴ *BT-Drs.* 17/5471, S. 4.

³⁵ Vgl. *Brandt/Gosewinkel* ZRP 1986, 33 (36) m. w. N.

³⁶ *BVerfGE* 56, 1 (12); 110, 33 (54 f.); 113, 348 (376 f.); *BVerfG* NJW 2007, 2464 (2466).

³⁷ Ebenso: *Brandt/Gosewinkel* ZRP 1986, 33 (36); ähnlich auch: *Franke*, Ordnungsmaßnahmen der Parlamente, 1990, S. 68.

geber selbst gesehenen Erläuterungsbedarf deutlich: Nach der Gesetzesbegründung soll die ausdrückliche Erwähnung des Würdeschutzes nur deklaratorischen Charakter haben und klarstellen, dass auch nicht verbale Ordnungsstörungen wie das Hochhalten von Transparenten oder sonstiges provokatives Verhalten eine Verletzung der Würde darstellen, jedoch „keine Fragen der Kleiderordnung“ ausgenommen sind, soweit sie nicht allgemeine Regeln des Anstands verletzen.³⁸ Dieser Begründungsansatz offenbart nicht nur die begriffliche Willkür, sondern steht auch im Einklang mit der bislang als Unterfall der parlamentarischen Ordnung anerkannten Fallgruppe des Schutzes der Würde des Parlaments, welche vornehmlich auf die Würde als Ausdruck von Werten und Verhaltensweisen „im Sinne eines von gegenseitigem Respekt getragenen Diskurses“³⁹ und auf einen Schutz des Ansehens des Verfassungsorgans Bundestag abzielte. Zu Recht wurde deshalb im Rahmen eines Änderungsantrags geltend gemacht, die Aufnahme der Würde des Bundestages schaffe weniger Klarheit bzw. Rechtssicherheit und berge die Gefahr, Geschmacksfragen zu sanktionieren.⁴⁰ Tatsächlich stellt sich bereits die Definition der Menschenwürde i. S. d. Art. 1 Abs. 1 GG, das heißt der Würde von Individuen, als äußerst schwieriges Unterfangen dar – dies gilt in noch gesteigertem Maße für die Rechtskonstruktion einer Würde von Verfassungsinstitutionen.⁴¹ Es bleibt vollkommen unklar, welches Verhalten als Würdeverletzung anzusehen sein soll.

Die Sanktionierung von Verletzungen der Würde des Bundestages verstößt zugleich gegen demokratieprinzipielle Verfassungsvorgaben: Manifestiert für individuelle Menschen deren Würde den sozialen Wert- und Achtungsanspruch, der jedem Menschen wegen seines Menschseins zukommt,⁴² kann ein solcher Wert- und Achtungsanspruch für kollektive Rechtsträger nicht gleichartig konstruiert werden. Denn welchen Wert- und Achtungsanspruch ein pluralistisch zusammengesetztes Organ für sich in Anspruch nimmt, kann nur im dynamischen Willensbildungsprozess ermittelt und zum Ausdruck gebracht werden. Dieser Prozess konstituiert sich jedoch gerade auch durch nonkonformes Verhalten einzelner Organeile sowie durch dessen Reflektion innerhalb und außerhalb des Parlaments. Zwar mag man einwenden, dass die Funktionsfähigkeit eines Parlaments in einer repräsentativen Demokratie auch auf die Akzeptanz seiner Entscheidungen in der Öffentlichkeit angewiesen ist, so dass ein Schutz der Würde – verstanden als Ansehensschutz – durchaus einen Bezug zum funktionalen Schutz des Parlamentarismus aufzuweisen vermag.⁴³ Jedoch kann auch insoweit der Ansehens- bzw. Würdeschutz gegenüber dem Handeln derjenigen Repräsentanten, welche eben jenes Organ und seinen Geltungsanspruch in der Öffentlichkeit erst konstituieren, nicht als äußere Grenze für deren Verhalten statuiert werden. Anderenfalls würde der Prozess der Willensbildung und damit zugleich der Prozess der Selbstverständnissbildung des pluralistischen Verfassungsorgans gegen Veränderungen durch die Abgeordneten immunisiert und im Interesse von – noch dazu ungeschriebenen bzw. vagen – Mehrheitspositionen statisch festgeschrieben. So wie demokratische Willensbildung generell nichts statisch

oder vorab Bestehendes abbildet, sondern zum Ausdruck bringt, was in Verfahren erst entsteht – sie ist in Anleihe an sprachphilosophische Begrifflichkeiten nach *Christoph Möllers* als „expressiv“ zu kennzeichnen –,⁴⁴ so ist auch das Selbstverständnis und das Ansehen eines Parlaments der Ausdruck einer gemeinsamen Praxis. Diese gemeinsame Praxis, welche unter Einbeziehung abweichenden Verhaltens und durch Reaktion auf eben jenes entsteht, kann nicht vorab durch den Rekurs auf den unbestimmten Begriff der Würde des Bundestages sanktionsbewehrt beschränkt werden, da dies dem demokratischen Willensbildungsprozess und damit der zentralen Legitimationsstruktur des Demokratieprinzips widerspricht.

IV. Sitzungsausschluss

1. Für die laufende Sitzung

Soweit ein die parlamentarische Ordnung erheblich störendes Mitglied des Bundestages für die laufende Sitzung ausgeschlossen wird, handelt es sich um eine Ordnungsmaßnahme, die bereits bislang auf Grundlage des § 38 Abs. 1 GOBT praktiziert wurde und die auf eine wechselhafte parlamentsrechtliche Tradition zurückblicken kann.⁴⁵ Durch den Ausschluss von der laufenden Sitzung wird einer etwaigen Störung des Sitzungsablaufs regelmäßig effektiv abgeholfen. Obwohl es sich für den betroffenen Abgeordneten um eine tiefgreifende Beschränkung seines Statusrechts auf Teilnahme an den Beratungen des Bundestages und gegebenenfalls des Rederechts handelt, wird eine solche Ordnungsmaßnahme verbreitet als verfassungsrechtlich zulässig erachtet.⁴⁶ Schon das *Reichsgericht* war der Ansicht, dass die Disziplinargewalt auch die Befugnis zur vorübergehenden Ausschließung umfasse.⁴⁷ Auch das *BVerfG* hat den „zeitweiligen Ausschluss“ von Abgeordneten ausdrücklich als eine kraft der Parlamentsautonomie gerechtfertigte Schranke der Statusrechte angesehen.⁴⁸ Allerdings kann dies nicht pauschal gelten: Soweit der Sitzungsausschluss das Rede- und Anwesenheitsrecht beschränkt, ist er unmittelbar auf die Beseitigung von Störungen für den Parlamentsbetrieb gerichtet und insoweit verfassungsrechtlich als ultima ratio bei strenger Wahrung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall zu rechtfertigen.⁴⁹ Zweifelhaft ist indes, inwieweit als Folge des Ausschlusses auch eine Beeinträchtigung des Stimmrechts des Abgeordneten verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist. Zwar akzeptiert die Praxis auch einen Verlust dieses Rechts für die Zeit des Ausschlusses.⁵⁰ Allerdings ist insoweit kein Bezug zur Störung der Plenardebatte erkennbar, denn anders als die Ausübung des Anwesenheits- und Rederechts vermag die Wahrnehmung des Stimmrechts keinen Konflikt mit den Statusrechten anderer Abgeordneter oder der Funktionsfähigkeit des Parlaments zu begründen, so dass diese Rechte nicht „ordnungswidrig“ ausgeübt werden können.⁵¹ Das Stimmrecht wird insoweit zu Recht als uneinschränkbar betrach-

38 BT-Drs. 17/5471, S. 4.

39 LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil v. 27. 1. 2011–04/09, juris, Rn. 31.

40 BT-Drs. 17/6352, S. 1, unter Hinweis auf den Ausschluss von Abgeordneten vom Sitzungsdienst gestützt auf die Verletzung der Würde des Bundestages wegen Nichttragens einer Krawatte.

41 Ähnlich: *Neskovic* FAZ, Nr. 144 v. 24. 6. 2011, S. 10.

42 BVerfGE 87, 209 (228).

43 Brandt/Gosewinkel ZRP 1986, 33 (36).

44 C. Möllers, Demokratie – Zumutungen und Versprechen, 2008, S. 28, Nr. 32.

45 Vgl. zur verfassungsgeschichtlichen Entwicklung und Parallelbestimmungen in den Ländern eingehend: Köhler (Fn. 26), S. 202 ff.

46 Ritzel/Bücker/Schreiner (Fn. 33), Vor §§ 36–41 GOBT, Nr. 4a; Köhler (Fn. 26), S. 206 ff.; jew. m. w. N.

47 RGSt 47, 270 ff.

48 BVerfGE 10, 4 (13).

49 Dicke, in: Umbach/Clemens (Fn. 11), Art. 40, Rn. 39; Achterberg (Fn. 10), S. 658.

50 VerfGH Sachsen, Urteil v. 3. 12. 2010 – Vf. 77-I-10, juris, Rn. 31.

51 Brandt/Gosewinkel ZRP 1986, 33 (37); Franke (Fn. 37), S. 111.

tes⁵² Richtigerweise ist deshalb § 44a Abs. 5 Satz 3 AbgG verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass ein Ausschluss nicht zu einem Verlust des Stimmrechts führen kann, sondern lediglich das Anwesenheits- und Rederecht betrifft.

2. Für mehrere Sitzungstage

Soweit ergänzend durch § 44a Abs. 5 Satz 3 AbgG der Sitzungsausschluss über die laufende Sitzung hinaus auf bis zu 30 Sitzungstage erstreckt werden kann, ist die gesetzliche Ausgestaltung verfassungswidrig. Zwar sah auch die bisherige Fassung von § 38 Abs. 1 GOBT diese Möglichkeit vor und es wurden seit Bestehen des Bundestages 13 derartige Sitzungsausschlüsse verhängt.⁵³ Jedoch ändert dies nichts an der verfassungsrechtlichen Bewertung des mehrere Sitzungstage umfassenden Ausschlusses: Dieser stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Statusrechte des betroffenen Mandatsträgers aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG dar. Praktisch bedeutet ein Ausschluss für 30 Sitzungstage, dass das betroffene Mitglied des Bundestages für ca. ein halbes Jahr sein Mandat nicht im Rahmen der Plenarsitzungen wahrnehmen kann.⁵⁴ Da dieser mehrtägige Ausschluss – anders als der Ausschluss für die laufende Sitzung – nicht unmittelbar auf die Abwehr einer Störung des parlamentarischen Betriebes gerichtet ist, sondern allein einen Strafcharakter als Form repressiver Spezial- bzw. Generalprävention aufweist, kommt eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser derartig gravierenden Beschränkung richtigerweise nicht in Betracht.⁵⁵ Die Unangemessenheit wird umso deutlicher, wenn man die jüngst zu Recht vom BVerfG formulierten Bedenken gegen den in die Zukunft gerichteten Ausschluss in die Betrachtung einbezieht. Danach besteht die Gefahr, dass diese Maßnahmen „erheblichen Einfluss auf die Willensbildung im Parlament entfalten und Stimmverhältnisse [...] durch Fehlgebrauch des Instruments ‚Sitzungsausschluss‘ gar gezielt manipulierbar“⁵⁶ wären. Neben der objektiven Manipulationsgefahr und den gegebenenfalls erheblichen Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag, die die Gefahr einer Funktionsbeeinträchtigung in sich bergen, wird außerdem zutreffend darauf hingewiesen, dass auch eine unerwünschte Politisierung durch Manipulationsvorwürfe gegen den ausschließenden Präsidenten erfolgen kann.⁵⁷ Richtigerweise kann deshalb kein über die laufende Sitzung hinausgehender Ausschluss erfolgen.

V. Ordnungsgeld

Ebenso ist die durch § 44a Abs. 5 Sätze 1, 2 AbgG vorgesehene Rechtsfolge eines Ordnungsgeldes gegen einzelne Bundestagsabgeordnete – unabhängig von bereits dargelegten Vorbehalten gegen die tatbestandliche Ausgestaltung – verfassungswidrig. Sie verstößt zum einen gegen das rechtsstaatliche Schuldprinzip und ist zum anderen als Durchgriff auf

die persönliche Rechtsstellung des jeweiligen Abgeordneten unverhältnismäßig, da nicht erforderlich.

1. Verstoß gegen das rechtsstaatliche Schuldprinzip

Die Kerngewährleistung des verfassungsrechtlichen, im Rechtsstaatsprinzip verankerten Schuldprinzips, wonach das Maß der individuellen Schuld den Rahmen für die Strafzumessung im konkreten Fall unter Beachtung der Strafzwecke und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bilden muss,⁵⁸ gilt auch jenseits des eigentlichen Strafrechts für strafähnliche Sanktionen, wie zum Beispiel für Ordnungshaft oder Ordnungsgeld gemäß § 890 Abs. 1 ZPO und für Disziplinarmaßnahmen.⁵⁹ Die hier in Frage stehenden parlamentarischen Ordnungsmaßnahmen verfolgen repressive Zwecke und haben Sanktionscharakter: Deutlich wird diese Parallele bereits begrifflich an der historisch überkommenen und verbreitet noch gegenwärtig zugrunde gelegten Rückführung von parlamentarischen Ordnungsmaßnahmen auf die in Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG ausgemachte sogenannte Disziplinalgewalt⁶⁰ des Bundestages. Danach seien selbige als notwendiges Korrektiv der in Art. 46 Abs. 1 GG normierten parlamentarischen Indemnität zu verstehen.⁶¹ Doch auch ohne den fragwürdigen Rekurs auf eine parlamentarische Disziplinalgewalt besteht Einigkeit, dass Sitzungsausschluss und vergleichbare Ordnungsmaßnahmen – wie hier das Ordnungsgeld – einen strafähnlichen Charakter haben und Verschulden voraussetzen.⁶² Insoweit greift eine strikte Bindung an das rechtsstaatliche Schuldprinzip. Mag auch dem Erfordernis einer schuldhaften, das heißt vorsätzlichen oder fahrlässigen Ordnungsstörung auf Tatbestandsebene für die Praxis noch im Wege verfassungskonformer Auslegung genügt werden können,⁶³ gilt dies jedenfalls nicht mehr für die Festsetzung des Sanktionsrahmens. Denn dieser ist unabhängig von der Schwere des Verstoßes bzw. den Umständen des Einzelfalles pauschal mit 1000 € bzw. im Wiederholungsfall mit 2000 € zu bemessen. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll dies Praktikabilitätsabwägungen Rechnung tragen, indem Streitigkeiten über die Höhe der Bemessung, insbesondere über die Gewichtung des Ordnungsverstoßes und etwaige Ungleichbehandlungen gegenüber anderen Fällen, ausgeschlossen würden.⁶⁴ Eine solche starre Pauschalierung ist indes mit dem verfassungsrechtlichen Schuldprinzip unvereinbar und auch keiner verfassungskonformen Auslegung zugänglich.⁶⁵

2. Durchgriff auf Status als Privatperson

Neben der Frage der Schuldangemessenheit des Ordnungsgeldes als Sanktionsmaßnahme begegnet die Normierung

⁵² Klein, in: *Maunz/Dürig* (Fn. 13), Art. 38 Rn. 231; a. A.: *Achterberg/Schulte*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 38 Abs. 1, Rn. 59, wobei explizit unbeantwortet bleibt, welcher im Range eines Verfassungsrechts stehende Belang konkret eine Beschränkung zu rechtfertigen vermag.

⁵³ *Ritzel/Bücker/Schreiner* (Fn. 33), Vor §§ 36–41 GOBT, Nr. 4b).

⁵⁴ *Franke* (Fn. 37), 1990, S. 112 f.

⁵⁵ Zutreffend: *Dicke*, in: *Umbach/Clemens* (Fn. 11), Art. 40, Rn. 39; *Morlok*, in: *Dreier* (Fn. 8), Art. 38, Rn. 156; *Franke* (Fn. 37), S. 109 ff.; eingeschränkt auch: *Härth* ZRP 1984, 313 (316), der einen Ausschluss für den Folgetag ohne nähere Begründung noch als gerechtfertigt ansieht.

⁵⁶ *BVerfG*, Schreiben v. 27. 10. 2010 zum Az. 2 BvE 3/19, S. 2 f., zit. nach BT-Drs. 17/6353, S. 1.

⁵⁷ *Ritzel/Bücker/Schreiner* (Fn. 33), Vor §§ 36–41 GOBT, Nr. 4a).

⁵⁸ *BVerfGE* 109, 133 (173); 92, 277 (326) = JZ 1995, 885; *BVerfG* NJW 2011, 1931 (1937 f.); *Sommermann*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck* (Fn. 52), Art. 20 Abs. 3, Rn. 324.

⁵⁹ *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig* (Fn. 9), Rn. 124; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* (Fn. 8), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 194; jew. m. w. N.

⁶⁰ *BVerfGE* 60, 374 (379); *VerfGH Sachsen*, Urteil v. 3. 12. 2010 – Vf. 77-I-10, juris, Rn. 28; *Bücker*, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 13), § 34, Rn. 3.

⁶¹ *Ritzel/Bücker/Schreiner* (Fn. 33), Vor §§ 36–41 GOBT, Nr. 1a); *Köhler* (Fn. 26), S. 177 ff., m. w. N.

⁶² *Dicke*, in: *Umbach/Clemens* (Fn. 11), Art. 40, Rn. 39; *Ritzel/Bücker/Schreiner* (Fn. 33), Vor §§ 36–41 GOBT, Nr. 1c); *Brandt/Gosewinkel* ZRP 1986, 33 (36); *Franke* (Fn. 37), S. 109 u. 37.

⁶³ *Ritzel/Bücker/Schreiner* (Fn. 33), § 38 GOBT Nr. 2e).

⁶⁴ BT-Drs. 17/5471, S. 4.

⁶⁵ Zutreffend: *Neskovic* F.A.Z. Nr. 144 v. 24. 6. 2011, S. 10 („Doch wer im Rechtsstaat strafen will, muss sich – verfassungsrechtlich zwingend – der Unbequemlichkeit rechtsstaatlichen Abwägens stellen.“)

dieser Rechtsfolge vor allen Dingen deshalb Bedenken, weil sie in ihrer Sanktionswirkung den Innenbereich des Parlaments verlässt und direkt auf den Status des Abgeordneten als Privatperson, genauer: auf sein Privatvermögen, durchgreift. Es handelt sich somit gerade nicht um eine Ausgestaltung der Statusrechte der Abgeordneten im Binnenbereich des Bundestages, sondern vielmehr um eine Einschränkung seines freien Mandats. Der entscheidende dogmatische Unterschied zu einer Einschränkung der Statusrechte liegt darin, dass die Statusrechte als Mitgliedschafts- und Teilhaberechte von vornherein auf eine Ausgestaltung durch das autonome Parlamentsrecht ausgelegt sind und ihre Ausübung insofern in gewisser Weise unter dem Vorbehalt der gegenseitigen Zuordnung und Abstimmung steht.⁶⁶

Dem freien Mandat ist ein solcher Ausgestaltungsvorbehalt demgegenüber gerade nicht immanent. Ganz im Gegenteil: Das freie Mandat bietet erst die Grundlage für die Tätigkeit des Abgeordneten, um deretwillen die Statusrechte aus der Verfassung abgeleitet werden. Dies bedeutet freilich nicht, dass das freie Mandat uneinschränkbar wäre. Grundsätzlich ist eine (verhältnismäßige) Einschränkung zugunsten anderer Güter über Verfassungsrang möglich, wozu auch die Repräsentations- und die Funktionsfähigkeit des Parlaments zählen.⁶⁷ Für den innerparlamentarischen Bereich, in dem sich freies Mandat und Statusrechte des Abgeordneten überschneiden, in dem also eine Verkürzung der Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zugunsten der Binnenorganisation und Funktionsfähigkeit des Bundestages erfolgt, spricht jedoch vieles dafür, zwischen Ausgestaltungen der Statusrechte und Beeinträchtigungen des freien Mandats ein Rangverhältnis anzunehmen: Nach diesem Rangverhältnis müssten Fragen der parlamentarischen Selbstorganisation stets zunächst durch Ausgestaltungen der Statusrechte als insofern geringem Eingriff in die Rechtsstellung aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gelöst werden, bevor auf Einschränkungen des freien Mandats zurückgegriffen wird. Übertragen auf diesen Fall hieße dies, dass die Möglichkeit der Verhängung eines Ordnungsgeldes schon deshalb als nicht erforderliche und damit unverhältnismäßige verfassungswidrige Einschränkung des

freien Mandats zu qualifizieren wäre, weil derselbe Erfolg – die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und die Sicherung seiner Funktionsfähigkeit für die Zukunft – in gleicher Weise auch durch andere, rein innerparlamentarische, nur die Statusrechte des Abgeordneten berührende Maßnahmen, wie etwa Ordnungsruf oder Sitzungsausschluss, herbeigeführt werden könnte.

Selbst wenn man jedoch nicht von einem derartigen Rangverhältnis ausgehen wollte, so kommt man doch zum selben Ergebnis, wenn man nicht das Verhältnis der Rechte innerhalb des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG in den Blick nimmt, sondern vielmehr auf die zusätzlich betroffenen Rechtspositionen abstellt. Denn wenn das hier in Rede stehende Ordnungsgeld auch im parlamentarischen Raum verhängt wird und tatbestandlich ausschließlich an ein parlamentarisches Verhalten und damit an den Status des Betroffenen als Abgeordneter anknüpft, trifft ihn die Rechtsfolge gerade nicht in seiner Funktion als Mandatsträger, sondern allein als Privatperson. Damit stellt die Auferlegung der Zahlungsverpflichtung nicht nur einen Eingriff in das freie Mandat, sondern zugleich einen Eingriff in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit der Person des Abgeordneten dar. Vor diesem Hintergrund der doppelten Rechtsbeeinträchtigung sowohl im freien Mandat als auch in den Grundrechten stellt sich eine Maßnahme, die allein die Statusrechte des Abgeordneten und nicht seine persönliche Rechtsstellung als Grundrechtsträger berührt, als weniger intensiver Eingriff dar, so dass auch unter diesem Aspekt die Verhängung eines Ordnungsgeldes unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig ist.

VI. Ausblick

Gerade die breite parlamentarische Mehrheit für die Gesetzesänderung zeigt, wie wichtig und gleichzeitig prekär der parlamentarische Minderheitenschutz auch in gefestigten demokratischen Ordnungen bleibt. Die jüngsten mahnenden Worte des *BVerfG* in dieser Sache hat der Gesetzgeber geflissentlich ignoriert. Es bleibt zu hoffen, dass dem Gericht die Möglichkeit eröffnet wird, diesen im Rahmen einer Überprüfung der Gesetzesänderung zur praktischen Geltung zu verhelfen.

⁶⁶ *BVerfGE* 80, 188 (217 f.) = JZ 1989, 1055 (dazu *Morlok* JZ 1989, 1035); 84, 304 (321); 96, 264 (278 f.); *Roth*, in: *Umbach/Clemens* (Fn. 11), Art. 38 Rn. 114; *Klein*, in: *Maunz/Dürig* (Fn. 13), Art. 38 Rn. 230.

⁶⁷ *BVerfGE* 118, 277 (324), unter Verweis auf *BVerfGE* 80, 188 (219); 84, 304 (321); 96, 264 (279); 99, 19 (32).