

# Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern



Az.: LVerfG 4/13

Verkündet am: 23. Januar 2014  
Lohmann, Justizangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Organstreitverfahren

Udo Pastörs,  
Mitglied des Landtags Mecklenburg-Vorpommern,  
Lennéstraße 1 (Schloss),  
19053 Schwerin

- Antragsteller -

Bevollmächtigter:

Rechtsanwalt  
Dipl.-Jur. Peter Richter, LL.M.,  
Birkenstraße 5,  
66121 Saarbrücken

g e g e n

Präsidentin des Landtages Mecklenburg-Vorpommern,  
Lennéstraße 1 (Schloss),  
19053 Schwerin

- Antragsgegnerin -

Bevollmächtigter:

Prof. Dr. Wolfgang Zeh,  
Marktstraße 10,  
72359 Dotternhausen

Beigetreten nach § 38 Abs. 1 LVerfGG:

Landtag Mecklenburg-Vorpommern,  
vertreten durch die Landtagspräsidentin,  
Lennéstraße (Schloss),  
19053 Schwerin

Bevollmächtigter:

Prof. Dr. Wolfgang Zeh,  
Marktstraße 10,  
72359 Dotternhausen

wegen

Sitzungsausschlusses in der 32. Plenarsitzung/TOP 17

hat das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

durch

die Präsidentin Kohl,  
den Vizepräsidenten Thiele,  
den Richter Bellut,  
den Richter Prof. Dr. Joecks,  
den Richter Nickels,  
den Richter Brinkmann und  
den Richter Dr. Schmidt

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom

24. Oktober 2013

für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

### **Gründe:**

#### **A.**

Der Antragsteller gehört in der laufenden 6. Wahlperiode als Abgeordneter dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern an und ist Mitglied der Fraktion der NPD. Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob der Antragsteller durch den ihm gegenüber erfolgten Sitzungsausschluss in der 32. Sitzung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern am 06. Dezember 2012 in seinen verfassungsrechtlichen Rechten als Abgeordneter verletzt wurde.

#### **I.**

In der betreffenden Sitzung hielt der Abgeordnete Dr. Hikmat Al-Sabty von der Fraktion DIE LINKE eine Rede zu dem Tagesordnungspunkt 17 bezüglich eines Antrages seiner Fraktion sowie der Fraktionen der CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Solidarität mit den Angehörigen, Freundinnen und Freunden der Opfer der neofaschistischen Terrorbande NSU", die einschließlich von Zwischenrufen des Antragstellers unter anderem wie folgt protokolliert wurde:

"(...)

Am 25. Februar 2004 wird Mehmet Turgut, den ich auch flüchtig kannte, in Rostock-Toitenwinkel in seinem Dönerstand von der NSU-Bande ermordet. Es ist der fünfte von insgesamt zehn NSU-Morden ...

(Udo Pastörs, NPD: Gibt es da schon eine rechtskräftige Verurteilung?)

Aber der Führer der Fraktion ist heute selber da.

(Zuruf von Udo Pastörs, NPD)

(...)

Abschließend lassen Sie mich, liebe Kollegen, den Vorfall von gestern, von Dienstag zu Mittwoch, nennen. In der Nacht zu Mittwoch haben Rechtsextreme in Rostock die Gedenktafel Lichtenhagen, die am Rostocker Rathaus angebracht wurde, entfernt.

(Udo Pastörs, NPD: Woher wissen Sie, dass das keine Linksradikele waren?)

An die Stelle klebten sie ein weißes Schild mit der Aufschrift 'Für immer Deutschland'. Gerade jetzt passiert das, liebe Kolleginnen und Kollegen, wo die IMK in Warnemünde tagt. Gerade das passiert, wo es um das NPD-Verbot geht. Das zeigt natürlich, wie frech sie geworden sind, wie aggressiv und brutal sie geworden sind. Die Einzelheiten überlasse ich dem hochgeschätzten Ralf Mucha, der kann über diesen Vorfall noch reden. Ich betone es noch mal, liebe Kolleginnen und Kollegen: ...

(Udo Pastörs, NPD: Blühende Fantasie eines aus dem Orient Zugereisten.)"

An dieser Stelle unterbrach die Antragsgegnerin den Abgeordneten Dr. Al-Sabty und erklärte an den Antragsteller gewandt:

"Herr Pastörs, ich finde Ihren Einwurf, den Sie eben gemacht haben, unglaublich. Ich erteile Ihnen nicht nur einen Ordnungsruf, ich verweise Sie des Saales. Bitte nehmen Sie Ihre Sachen und verlassen Sie die Sitzung."

Nachdem der Antragsteller in der Folge den Plenarsaal verlassen hatte, fanden unter anderem Abstimmungen zu diesem sowie sechzehn weiteren Tagesordnungspunkten der Sitzung statt.

Den gegen seinen Sitzungsausschluss eingelegten Einspruch des Antragstellers vom

06. Dezember 2012 wies der Landtag in seiner 33. Sitzung am 07. Dezember 2012 zurück.

## II.

Am 04. März 2013 hat der Antragsteller ein Organstreitverfahren nach Art. 53 Nr. 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern - LV - anhängig gemacht mit dem Antrag

festzustellen, dass die Antragsgegnerin die Rechte des Antragstellers aus Art. 22 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern dadurch verletzt hat, dass sie ihn anlässlich eines unter Tagesordnungspunkt 17 getätigten Zwischenrufes von der 32. Plenarsitzung am 06. Dezember 2012 ausgeschlossen hat.

Der Antragsteller ist der Auffassung, sein mit dem Sitzungsausschluss geahndeter Zwischenruf sei nicht zu beanstanden, weil er vom parlamentarischen Rederecht gedeckte Meinungsäußerungen sowie inhaltlich zutreffende Tatsachenbehauptungen enthalten habe. Zum Zeitpunkt der Rede des Abgeordneten Dr. Al-Sabty hätten noch keine Ermittlungsergebnisse zu der Entfernung der Gedenktafel am Rostocker Rathaus vorgelegen, sodass eine Bezeichnung von dessen Äußerungen als "blühende Fantasie" weder seine persönliche Ehre noch die Würde des Landtages verletzt habe. Zudem sei der im Irak geborene Abgeordnete Dr. Al-Sabty im Jahr 1980 nach Deutschland eingereist und habe hier die deutsche Staatsangehörigkeit erworben.

Jedenfalls aber sei der unmittelbare Sitzungsausschluss, ohne dass der Antragsteller zuvor auch nur anderweitig einen Ordnungsruf im Verlauf der Sitzung erhalten habe, unverhältnismäßig. So seien die Vorgaben der Landesverfassung und der Geschäftsordnung im Lichte von Art. 10 EMRK dahingehend auszulegen, dass im Hinblick auf die Bedeutung der Redefreiheit von parlamentarischen Abgeordneten die Verhängung von Ordnungsmitteln an besonders strengen Maßstäben zu messen sei. Abgesehen davon, dass es sich bei dem Zwischenruf des Antragstellers als Anlass für den Sitzungsausschluss dann um eine Lappalie gehandelt habe, könne nicht außer Betracht gelassen werden, dass der Abgeordnete Dr. Al-Sabty den Antragsteller zuvor

persönlich angegriffen habe. Indem der Antragsteller in einem Atemzug mit den Mördern der NSU genannt und als "Führer der Fraktion" bezeichnet worden sei, entstehe der Eindruck, der Antragsteller sei der "Führer" der NSU gewesen; weiterhin habe der Abgeordnete Dr. Al-Sabty die Entfernung der Gedenktafel mit "Rechtsextremen" in Verbindung gebracht und durch die Bezugnahme auf das NPD-Verbot zum Ausdruck gebracht, dass die Anhänger der Partei des Antragstellers "frech", "aggressiv" und "brutal" seien. Der Antragsteller habe sich daher noch äußerst maßvoll verteidigt, während die Antragsgegnerin von einer Disziplinierung des Abgeordneten Dr. Al-Sabty abgesehen habe. Dies sei symptomatisch für die hochgradig parteiische Art der Sitzungsleitung durch die Antragsgegnerin, die sich auch aus ihrem Verhalten gegenüber anderen Mitgliedern der Fraktion des Antragstellers im Rahmen des fraglichen Tagesordnungspunktes ablesen lasse.

### III.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Sie ist der Auffassung, die Aussprache zu dem Tagesordnungspunkt 17 in der Sitzung am 06. Dezember 2012 sei den Opfern der NSU-Mordanschläge gewidmet gewesen und habe damit von vornherein unter dem Erfordernis angemessener Sensibilität gestanden. Mit dem zu seinem Sitzungsausschluss führenden Zwischenruf habe der Antragsteller jedoch darauf abgezielt, den Abgeordneten Dr. Al-Sabty persönlich abzuwerten und zu verunglimpfen. Die Antragsgegnerin habe insofern sowohl diesen Abgeordneten als auch das öffentliche Ansehen der anderen Landtagsmitglieder im Hinblick auf die Bedeutung ihrer Mandatsbetätigung gemäß ihrem parlamentarischen Selbstverständnis zu schützen gehabt. Die anzunehmende gröbliche Verletzung der Ordnung habe mit einem Ordnungsruf nicht mehr ausreichend geahndet werden können, und das Ordnungsmittel der Wortentziehung habe mangels vorhergehender Ordnungsrufe gegenüber dem Antragsteller, der selbst nicht als Redner aufgetreten sei, nicht zur Verfügung gestanden; dabei habe auch ein Fortsetzungszusammenhang mit Äußerungen des Antragstellers in früheren Debatten hinsichtlich der Herabsetzung von Ausländern und Ausländerpolitik in Mecklenburg-Vorpommern berücksichtigt

werden dürfen, nachdem in diese Abwertung der Abgeordnete Dr. Al-Sabty nunmehr persönlich einbezogen worden sei. Auf dessen Herkunft und seinen staatsbürgerlichen Status komme es dabei im Übrigen nicht an; denn die gröbliche Verletzung der Ordnung ergebe sich genau daraus, dass diese Umstände zu dem Versuch genutzt worden seien, ihn zu diskriminieren.

Der Sitzungsausschluss setze gerade keinen vorhergehenden Ordnungsruf voraus. Art. 10 EMRK betreffe das Menschen- und Bürgerrecht auf freie Meinungsäußerung, habe aber zur verfassungskonformen Anwendung des deutschen Parlamentsrechtes keinen Bezug. Ebenso wenig komme es auf das Verhalten der Antragsgegnerin gegenüber dem Abgeordneten Dr. Al-Sabty einerseits, dessen Formulierungen allein der Antragsteller als gegen ihn persönlich gerichtete Angriffe deute, oder gegenüber anderen Mitgliedern der Fraktion des Antragstellers andererseits an; allenfalls füge sich der zu dem Sitzungsausschluss führende Zwischenruf in die regelmäßig wiederholten und demselben Muster folgenden Attacken der letzteren auf die Sitzungsleitung, Parlamentskollegen sowie Verfahrensformen und -normen ein.

#### **IV.**

Der dem Verfahren nach § 38 Abs. 1 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern – LVerfGG – beigetretene Landtag beantragt ebenfalls, den Antrag zurückzuweisen.

Die Landesregierung hat von einer Stellungnahme abgesehen.

#### **B.**

Der Antrag ist zulässig.

#### **I.**

Der Rechtsweg zum Landesverfassungsgericht ist gemäß Art. 53 Nr. 1 LV, § 11 Abs. 1 Nr. 1 LVerfGG gegeben. Danach entscheidet das Landesverfassungsgericht über die Auslegung der Verfassung aus Anlass einer Streitigkeit über den Umfang der Rechte

und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtages – GO LT – mit eigenen Rechten ausgestattet sind (Organstreitverfahren).

Antragsteller und Antragsgegnerin sind im Sinne dieser Vorschriften beteiligungsfähig, weil sie durch die Verfassung und die Geschäftsordnung des Landtages mit eigenen Rechten ausgestattet werden. Sie stehen auch in einem verfassungsrechtlich geprägten Rechtsverhältnis zueinander, denn zwischen ihnen besteht Streit über den Umfang der Rechte und Pflichten aus dem Abgeordnetenstatus einerseits und aus der parlamentarischen Ordnungs- oder Disziplinargewalt der Präsidentin andererseits. Diese übt kraft Übertragung durch das Parlament dessen Ordnungsgewalt gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1, §§ 97 ff. GO LT in eigener Verantwortung und unabhängig aus, weshalb sie im Verfassungsrechtsstreit über eine insoweit mögliche Verletzung von Abgeordnetenrechten unmittelbar in Anspruch genommen werden kann.

Die Frage, ob ein Abgeordneter wegen einer Äußerung in einer Plenardebatte mit einer Ordnungsmaßnahme belegt werden darf, berührt im Falle des Sitzungsausschlusses die zu seinem verfassungsrechtlichen Status aus Art. 22 Abs. 1 und Abs. 2 LV gehörenden Befugnisse zur Rede und zur Teilnahme an Abstimmungen, deren Verletzung er im Organstreitverfahren geltend machen kann (vgl. LVerfG, Urt. v. 29.01.2009 - LVerfG 5/08 -, LVerfGE 20, 255, 262 f. m.w.N.).

## II.

Der Antragsteller hat seinen Antrag gemäß § 37 Abs. 2 und 3 LVerfGG form- und fristgemäß gestellt und ordnungsgemäß begründet sowie zum Nachweis der nach § 37 Abs. 1 LVerfGG erforderlichen Antragsbefugnis hinreichend Tatsachen vorgetragen, die eine Rechts- oder Pflichtverletzung bzw. eine unmittelbare Rechts- oder Pflichtengefährdung durch ein Verhalten der Antragsgegnerin möglich erscheinen lassen (vgl. LVerfG, Urt. v. 14.12.2000 - LVerfG 4/99 -, LVerfGE 11, 306, 314 m.w.N.). Der Sitzungsausschluss stellt – im Gegensatz zu einer nicht förmlich geregelten parlamentarischen Rüge oder gar einer bloßen Unterbrechung der Rede durch Bemerkungen des amtierenden Präsidenten (BVerfGE 60, 374, 380 ff.; BbgVerfG, Beschl. v. 28.03.2001 - VfGBbg 46/00 -, LVerfGE 12, 92, 100) – regelmäßig einen



Eingriff in das Rederecht sowie das Recht des Abgeordneten zur Teilnahme an Abstimmungen dar.

### III.

Dem Antragsteller steht auch das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis für eine verfassungsgerichtliche Klärung zur Seite. Regelmäßig indiziert schon das Vorliegen der Antragsbefugnis das Rechtsschutzinteresse (LVerfG, Urt. v. 27.05.2003 - LVerfG 10/02 -, DÖV 2003, 765 = LKV 2003, 516 = NordÖR 2003, 359).

Alternative und in ihrer Wirksamkeit der Beschreitung des Verfassungsgerichtsweges gleichwertige parlamentarische Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen für den Antragsteller nicht; das Einspruchsverfahren gemäß § 100 GO LT hat er erfolglos durchgeführt (vgl. LVerfG, Urt. v. 29.01.2009 - LVerfG 5/08 -, a.a.O., S. 264).

Zwar kann der Sitzungsausschluss nicht wieder rückgängig gemacht werden. Indes begründet er – seine Unzulässigkeit unterstellt – eine auch heute noch im Organstreitverfahren feststellungsfähige Rechtsbeeinträchtigung des Antragstellers (vgl. BVerfGE 10, 4, 11).

### C.

Der Antrag ist jedoch unbegründet.

In Anwendung der von ihm entwickelten (LVerfG, Urt. v. 29.01.2009 - LVerfG 5/08 -, LVerfGE 20, 255, 264 ff.), ebenfalls einen Fall des Sitzungsausschlusses betreffenden allgemeinen Maßstäbe (hierzu I.) auf den hier streitigen Sachverhalt ist das Gericht nicht zu der Einschätzung gelangt, dass der gegenüber dem Antragsteller wegen seines Zwischenrufes während der Rede des Abgeordneten Dr. Al-Sabty in der Sitzung des Landtages am 06. Dezember 2012 ausgesprochene Sitzungsausschluss in dieser Sitzung diesen in seinen durch Art. 22 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und 2 LV gesicherten Abgeordnetenrechten verletzte und deswegen verfassungsrechtlich zu beanstanden wäre (hierzu II.).

## I.

Diese allgemeinen Maßstäbe hat das Gericht in der vorstehend genannten Entscheidung wie folgt formuliert:

„1. Nach Art. 22 Abs. 2 Satz 1 LV haben die Abgeordneten das Recht, im Landtag und in seinen Ausschüssen das Wort zu ergreifen sowie Fragen und Anträge zu stellen. Satz 2 dieser Vorschrift räumt ihnen das Recht ein, bei Wahlen und Beschlüssen ihre Stimme abzugeben. Während diese Rechte einerseits den Status des Abgeordneten wesentlich mit prägen, sind sie andererseits nicht frei von Bindungen. Diese folgen der Struktur des Parlamentes als Kollegialorgan, in dem sich die Entscheidungsprozesse vollziehen. Sie ist angewiesen auf eine parlamentarische Binnenorganisation, die sich maßgeblich auf die Geschäftsordnung stützt, die ihrerseits zu den bedeutsamsten Organisationsakten des Landtages zählt (LVerfG, Urt. v. 31.05.2001 - LVerfG 2/00 -, LVerfGE 12, 209, 221). Diese Geschäftsordnungsautonomie berechtigt das Parlament zum Erlass sämtlicher von ihm für notwendig angesehenen Regeln, um ein ordnungsgemäßes und der Würde des Hauses entsprechendes Arbeiten zu gewährleisten. Darin notwendig eingeschlossen ist die Befugnis, auch die zur Beseitigung von Störungen im Plenarsaal erforderlichen Normen aufzustellen, deren Anwendung und Umsetzung dann wiederum vorrangig dem amtierenden Landtagspräsidenten im Rahmen der Sitzungsleitung obliegt.

Dem entspricht, dass zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Landtages grundsätzlich auch die in Art. 22 Abs. 2 LV gesicherten Rechte des einzelnen Abgeordneten durch eine Geschäftsordnung eingeschränkt werden können (vgl. statt vieler Klein in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 38 Rn. 200; Tebben, a.a.O., Art. 22 Rn. 15). Die Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommerns erkennt dies selbst ausdrücklich an, wenn sie in Art. 22 Abs. 2 Satz 3 und damit in unmittelbarem Bezug zu Abs. 2 Satz 1 und 2 vorsieht, dass "das Nähere die Geschäftsordnung regelt" (hierzu bereits LVerfG, Urt. v. 21.06.2007 - LVerfG 19/06 -, S. 12). Die Geschäftsordnung setzt grundlegende Bedingungen für die geordnete Wahrnehmung der Abgeordnetenrechte, die nur als Mitgliedschaftsrechte bestehen und verwirklicht werden können und daher einander zugeordnet und aufeinander abgestimmt werden müssen. Nur so wird dem Parlament eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben möglich (BVerfGE 80, 188, 219).

2. Die parlamentarische Ordnungsgewalt weist zwei Komponenten auf: zum einen die sogenannte Leitungskompetenz im Sinne der Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Geschäftsgangs und Verhandlungsablaufs in verfahrenstechnischer Hinsicht, zum anderen die Ordnungsgewalt im Sinne der Wahrung der "Disziplin" (BVerfGE 80, 188, 218). Letztere dient dem Schutz und der Wahrung der parlamentarischen Ordnung im Sinne der "Gesamtheit von Normen, deren Befolgung nach den im Parlament herrschenden – nur selten und ungerne wechselnden – Anschauungen als Vorbedingung einer gedeihlichen, das Staatsleben fördernden Beratung der Abgeordneten und als Grundlage des

innerparlamentarischen Lebens gilt" (so schon Schmid, AöR 32 (1914), S. 439, 498). Dem Begriff unterfallen mithin nicht nur geschriebene und ungeschriebene Regeln des Parlamentsrechts, sondern auch außerrechtliche Normierungen wie etwa der Parlamentsbrauch, so dass er damit praktisch sämtliche Bereiche des innerparlamentarischen Geschäftsgangs erfasst (Köhler, a.a.O., S. 175). Im Übrigen stellt die parlamentarische Disziplinargewalt ein notwendiges innerparlamentarisches Korrektiv zu dem besonderen Schutz der parlamentarischen Redefreiheit durch die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Indemnität (Art. 24 Abs. 1 LV) dar, die den Inhalt der Rede von möglichen Sanktionen freistellt.

Der Begriff der parlamentarischen Ordnung kann somit nicht allein auf den äußeren Ablauf der Plenarsitzung und unmittelbare Störungen der Beratungen und der politischen Diskussion im Parlament begrenzt werden. Vielmehr sind weitergehend auch die Werte und Verhaltensweisen zu berücksichtigen, die sich in der demokratischen und vom Repräsentationsgedanken getragenen parlamentarischen Praxis entwickelt haben und die durch die historische und politische Entwicklung geformt worden sind (vgl. Köhler, a.a.O., S. 167). Hierzu gehört auch die Regel, das Ansehen und die Autorität des Präsidenten nicht dadurch in Mitleidenschaft zu ziehen, dass man seine Verhandlungsführung in einer Plenarsitzung beanstandet (Köhler, a.a.O., S. 222 m.w.N.; Tebben, a.a.O., Art. 29 Rn. 22 m.w.N.); u.a. beruhen Geschäftsordnungsbestimmungen, nach denen eine Aussprache im Parlament über den Einspruch eines Abgeordneten gegen eine Ordnungsmaßnahme zu unterbleiben hat, auf diesem Grundgedanken (Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die parlamentarische Praxis, § 36 GO BT Anm. 3 a).

3. In diesem Zusammenhang gewinnt auch der Begriff der "Würde des Landtages" Bedeutung. Diese zu fördern und zu erhalten ist eine Aufgabe, die vor allem dem Parlament selbst und damit jedem einzelnen seiner Mitglieder gestellt ist (LVerfG, Urt. v. 11.07.1996 - LVerfG 1/96 -, LVerfGE 5, 203, 225). Zugleich nimmt § 3 Abs. 1 Satz 2 GO LT – dem Beispiel der Geschäftsordnungen anderer Parlamente folgend (siehe etwa § 7 Abs. 1 Satz 2 GO BT) – den Landtagspräsidenten zu ihrer Wahrung ausdrücklich in die Pflicht.

Dabei verfügt das Parlament über einen weiten Gestaltungsspielraum, welche Regeln es für die Organisation seiner Arbeit, den Ablauf der Verhandlungen, den Umgang seiner Mitglieder miteinander und im Verhältnis zur Sitzungsleitung sowie für die Wahrung seiner Würde – nicht zuletzt mit Blick auf sein Ansehen in der Öffentlichkeit – für sachgerecht und erforderlich hält (BVerfGE 80, 188, 220).

Diese Gestaltungsautonomie, die das Landesverfassungsgericht schon aus Respekt des einen Verfassungsorgans vor dem anderen im Grundsatz anzuerkennen hat, bezieht sich nicht nur auf die Schaffung der maßgeblichen Regelungen selbst. Sie erfasst vielmehr auch deren Konkretisierung, allgemeine Auslegung und Anwendung im jeweiligen Einzelfall, insbesondere dort, wo wie bei Ordnungsmaßnahmen ausschließlich das Binnenverhältnis der Abgeordneten untereinander betroffen ist. Das Verfassungsgericht ist sich bewusst, dass Parlamentsdebatten nicht selten durch heftige Auseinandersetzungen gekennzeichnet sind. Dazu können auch überspitzte und

polemische Formulierungen gehören. Das Parlament ist aber berechtigt, seine Mitglieder durch Verhaltensregeln auch auf die Wahrung der Würde des Landtages im Sinne eines von gegenseitigem Respekt getragenen Diskurses zu verpflichten. Es darf deshalb Verstöße sanktionieren, wo es diese Würde gefährdet oder verletzt sieht, etwa weil das Verhalten eines Abgeordneten erkennen lässt, dass er den für eine sachbezogene Arbeit notwendigen Respekt gegenüber den übrigen Parlamentariern oder der Sitzungsleitung vermissen lässt und damit zwangsläufig auch das Ansehen des Hauses nach außen beschädigt.

Wo genau die Grenze zwischen sanktionsloser Überspitzung oder Polemik und der Verletzung zulässigerweise vereinbarter Verhaltensregeln, die nach dem parlamentarischen Selbstverständnis eine Sanktion nach sich ziehen kann, verläuft, hat das Gericht aus Anlass des vorliegenden Falles nicht zu entscheiden. Jedenfalls kann die Verwendung einer bestimmten Form der Anrede oder deren gänzliches Unterlassen als Ausdruck mangelnden Respekts im Umgang der Abgeordneten miteinander Bedeutung auch für die Würde des Parlamentes gewinnen. Entgegen der Auffassung des Antragstellers handelt es sich dabei nicht allein um eine Frage der Höflichkeit. Gleiches gilt gegebenenfalls für über längere Zeiträume wiederholte, für sich genommen als weniger gravierend anzusehende Verstöße gegen solcherart vereinbarte Verhaltensregeln, wenn eine sich daraus ergebende Regelmäßigkeit den Rückschluss darauf zulässt, dass mit diesem Verhalten die Anerkennung der Selbstorganisationsgewalt des Parlamentes, der Befugnisse der Sitzungsleitung und des den anderen Abgeordneten geschuldeten Respekts im Sinne einer immer wiederkehrenden Provokation in Frage gestellt werden soll. Ein solches Verhalten kann im Einzelfall auch als "gröblicher" Verstoß im Sinne des § 99 GO LT Bedeutung gewinnen.

4. Bei der Beurteilung parlamentarischer Ordnungsmaßnahmen verbietet sich eine umfassende verfassungsgerichtliche Kontrolle in der Art der Überprüfung eines Verwaltungsakts. Die Auslegung der in den ordnungsrechtlichen Vorschriften verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe, ihre Anwendung auf den Einzelfall und die Gewichtung eines erkannten Verstoßes bleibt vorrangig Sache des Präsidiums und des Parlamentes im Rahmen einer Entscheidung nach § 100 GO LT. Hierbei besteht ein gewisser Beurteilungsspielraum (Köhler, a.a.O., S. 194; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 653; Franke, a.a.O., 1990, S. 146; Ritzel/Bücker/Schreiner, a.a.O., § 36 GO BT, Anm. 2 b). Dies rechtfertigt sich aus dem spezifischen Charakter des parlamentarischen Willensbildungsprozesses in dem Kollegialorgan „Landtag“, der wesentlich durch Elemente organschaftlicher Selbstregulierung geprägt ist, die ebenso die Funktionsfähigkeit des Landtages wie die Außenwirkung des obersten, durch den Repräsentationsgedanken geprägten Verfassungsorgans des Landes betreffen. Bedeutung gewinnt auch die Unwiederholbarkeit der entscheidungserheblichen Situation, die in ihrem Ablauf und in ihrer gesamten Atmosphäre von Außenstehenden nur mit Schwierigkeiten nachempfunden werden kann. Dem hat die verfassungsgerichtliche Kontrolldichte Rechnung zu tragen. Diese Zurückhaltung ist umso mehr geboten, je stärker das Binnenverhältnis des Parlamentes betroffen ist und je geringer die Auswirkungen auf grundlegende Abgeordnetenrechte sind.

Dies bedeutet entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin nicht, dass parlamentarische Ordnungsmaßnahmen lediglich einer Überprüfung am Maßstab der Willkür oder des Missbrauchs unterliegen. Hierbei bestünde die Gefahr, der fundamentalen verfassungsrechtlichen Bedeutung, die der Ausübung des Rede- und des Abstimmungsrechts für den Abgeordnetenstatus zukommt, nicht hinreichend Rechnung zu tragen. Je stärker die verhängte Sanktion in die Abgeordnetenrechte eingreift, umso größere Wirkkraft kommt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für die Frage zu, ob das der Sitzungsleitung eingeräumte pflichtgemäße Ermessen (vgl. Bückner in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 34 Rn. 33) ordnungsgemäß ausgeübt ist (vgl. Köhler, a.a.O., S. 178 u. 195, jeweils m.w.N.; Achterberg, JuS 1983, 840, 842; Härth, ZRP 1984, 313, 316). In einigen Geschäftsordnungen hat dieser Grundsatz ausdrücklich Erwähnung gefunden; z.B. regelt § 92 Abs. 1 Satz 1 GO LT BW, dass der Sitzungsausschluss nur zulässig ist, wenn ein Ordnungsruf oder die Wortentziehung wegen der Schwere der Ordnungsverletzung nicht mehr ausreichen.

5. Alle parlamentarischen Geschäftsordnungen enthalten ein abgestuftes Sanktionensystem, um auf Ordnungsverstöße unterschiedlicher Schwere jeweils adäquat reagieren zu können (Schneider in: Denninger/Hoffmann-Riem/Schneider/Stein, GG, Art. 46 Rn. 8; Bückner in: Schneider/Zeh, a.a.O., § 34 Rn. 12 ff.; Brandt/Gosewinkel, ZRP 1986, 33, 35 f.). Dabei handelt es sich im Grundsatz um die Ordnungsmittel des Sachrufs, des Ordnungsrufs, der Wortentziehung und des Ausschlusses, wobei die Regelungen nach Umfang, Voraussetzungen, Modalitäten und Rechtsfolgen variieren (beispielhaft siehe nur §§ 115 ff. GO LT BY). Um im Einzelfall die Adäquanz zu wahren, sind die Art und Schwere des Verstoßes und die aus der Zweckbestimmung der Geschäftsordnungsautonomie folgenden Ziele, den störungsfreien Ablauf der parlamentarischen Arbeit zu gewährleisten oder ein Verhalten oder Äußerungen zu missbilligen, die geeignet sind, dem Ansehen des Parlamentes zu schaden, gegen den hohen Rang der Abgeordnetenrechte abzuwägen.

Bei der Ordnungsmaßnahme des Sitzungsausschlusses gegenüber einem Landtagsabgeordneten nach § 99 GO LT handelt es sich um die schärfste Sanktion, die nach dem Sanktionenkatalog der Geschäftsordnung (§§ 97 ff. GO LT) verhängt werden kann. Sie greift nicht nur in das Rederecht nach Art. 22 Abs. 2 Satz 1 LV ein, sondern auch in das Recht zur Teilnahme an Abstimmungen nach Art. 22 Abs. 2 Satz 2 LV und entzieht damit zumindest zeitweise der Ausübung wesentlicher Statusrechte des Abgeordneten die Grundlage. Diese Folgen können, da ein Einspruch keine aufschiebende Wirkung hat, nicht wieder rückgängig gemacht werden. Deswegen kann der Ausschluss lediglich "ultima ratio" sein.“

## II.

Ausgehend von diesen Maßstäben ist der gegenüber dem Antragsteller in der Landtagssitzung am 06. Dezember 2012 erfolgte Sitzungsausschluss wegen seines

Zwischenrufes während der Rede des Abgeordneten Dr. Al-Sabty – auch unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Geschehensablaufs – vom Landesverfassungsgericht nicht zu beanstanden.

1. Die Einschätzung der Antragsgegnerin, dass es sich bei dem Verhalten des Antragstellers in Form des zu seinem Sitzungsausschluss führenden Zwischenrufes um eine besonders schwere Ordnungsverletzung im Sinne des § 99 Abs. 1 Satz 1 GO LT gehandelt habe, weil dieser die Grenzen eines angemessenen Umgangs der Abgeordneten miteinander eindeutig überschritten habe, hält sich im Rahmen des ihr zukommenden Beurteilungsspielraumes. Der Antragsteller hat gegen die parlamentarische Ordnung verstoßen, indem er den Abgeordneten Dr. Al-Sabty in seinem sozialen Wert- und Geltungsanspruch herabgewürdigt hat.

Art. 4 LV bindet den Landtag mit seinen Untergliederungen und Organen an die verfassungsmäßige Ordnung. Angesprochen wird damit das gesamte formelle Verfassungsrecht, einschließlich der in Art. 5 Abs. 2, 2. Halbsatz LV gewährleisteten Menschenwürde. Die Bindung erstreckt sich über den eigentlichen Vorgang und das Ergebnis der Gesetzgebung hinaus auch auf alle nicht legislativen Handlungen des Landtages. Zu der in Art. 5 Abs. 2, 2. Halbsatz LV gewährleisteten Menschenwürde gehört der soziale Achtungsanspruch des Menschen, der es verbietet, ihn einer Behandlung auszusetzen, die diesen prinzipiell in Frage stellt. Angriffe auf die Menschenwürde können in Erniedrigung, Brandmarkung, Verfolgung, Ächtung und sonstigen Verhaltensweisen bestehen, die dem Betroffenen seinen Achtungsanspruch als Mensch absprechen. Ein solches Verhalten liegt insbesondere vor, wenn der angesprochenen Person oder Gruppe ihr Lebensrecht als gleichwertige Persönlichkeit in der staatlichen Gemeinschaft bestritten und sie stattdessen als unterwertiges Wesen behandelt wird. In einer derartigen Behandlung wäre eine massive Verletzung des Gleichheitsgedankens zu erblicken, der sich die Menschenwürde als egalitäres Prinzip entgegenstellt (vgl. VerfGH Sachsen, Urt. v. 03.12.2010 - Vf. 17-I-10 -, NVwZ-RR 2011, 129, 132 m. w. N.).

So liegt es hier. Indem der Antragsteller in einem Zwischenruf dem Abgeordneten Dr. Al-Sabty als einem "aus dem Orient Zugereisten" bezogen auf seine Redehalte eine "blühende Fantasie" unterstellte, hat er dessen vollwertige Zugehörigkeit zu der

staatlichen Gemeinschaft aufgrund seiner Abstammung und trotz seiner deutschen Staatsangehörigkeit in Frage gestellt. In Verbindung mit dem Begriff "Orient" hat der Antragsteller dem Abgeordneten Dr. Al-Sabty allein vor dem Hintergrund von dessen Herkunft und nicht abänderbarer Identität seine Glaubwürdigkeit und seinen Achtungsanspruch abgesprochen. Der Antragsteller hat mit den beanstandeten Formulierungen den Abgeordneten Dr. Al-Sabty ganz persönlich als Menschen angegriffen und als gleichberechtigten Abgeordneten abqualifiziert.

Das Gericht verkennt nicht, dass in der Landtagsdebatte zur Sache weder den Redner noch den Zwischenrufer das Gebot strenger Sachlichkeit trifft. In der politischen Auseinandersetzung ist Überspitzung ebenso wie Provokation hinzunehmen, wobei es Aufgabe des Landtagspräsidiums ist, auch auf den Grundsatz der Waffengleichheit im Diskurs zu achten.

Die Grenze des Zulässigen wird jedoch überschritten, wo nicht mehr die Auseinandersetzung in der Sache, sondern allein die Verächtlichmachung des anderen Ziel einer Äußerung ist. Davon konnte die Antragsgegnerin hier unter Wahrung ihres Beurteilungsspielraumes ausgehen. Eine inhaltlich politische Stellungnahme stand erkennbar nicht im Vordergrund des Zwischenrufes. Die Äußerung erscheint im Zusammenhang mit gerade diesem Tagesordnungspunkt als bloße Herabsetzung und konnte von der Antragsgegnerin als diffamierend aufgefasst werden. Vorangehende ehrkränkende Äußerungen des Abgeordneten Dr. Al-Sabty stehen deswegen einer Ordnungsmaßnahme der Antragsgegnerin nicht entgegen. Den Zeitpunkt eines Einschreitens im Falle der Eskalation einer Debatte bestimmt die Sitzungsleitung. Hinreichende Anhaltspunkte für eine grundsätzlich parteiische oder willkürliche Wahrnehmung der Sitzungsleitung sind vom Antragsteller nicht dargelegt.

Ob auch aufgrund von Äußerungen des Abgeordneten Dr. Al-Sabty ein ordnungsrechtliches Vorgehen der Antragsgegnerin diesem gegenüber veranlasst gewesen wäre, ist für die Beurteilung der gegen den Antragsteller verhängten Ordnungsmaßnahme hier nicht relevant. Ihm stand in keinem Falle ein Recht auf „Selbsthilfe“ zu, die Menschenwürde des Abgeordneten zu verletzen.

2. Der Sitzungsausschluss war als Reaktion auf die schwerwiegende Verletzung der

Würde und Ordnung des Landtages nicht zu beanstanden.

Um im Einzelfall die Adäquanz der zu Gebote stehenden Ordnungsmittel zu wahren, sind hierfür die Art und Schwere des Verstoßes und die aus der Zweckbestimmung der Geschäftsordnungsautonomie folgenden Ziele, den störungsfreien Ablauf der parlamentarischen Arbeit zu gewährleisten oder ein Verhalten oder Äußerungen zu missbilligen, die geeignet sind, dem Ansehen des Parlamentes zu schaden, gegen den hohen Rang der Abgeordnetenrechte abzuwägen (LVerfG M-V, Urt. v. 29.01.2009 - LVerfG 5/08 -, a.a.O., S. 268).

Die Antragsgegnerin konnte in dem Zwischenruf des Antragstellers zu Recht eine gröbliche Verletzung der Ordnung im Sinne von § 99 Abs. 1 Satz 1 GO LT sehen. Dies ergibt sich nicht nur aus der Schwere des Verstoßes selbst, einen die Menschenwürde verletzenden Zwischenruf, sondern auch daraus, dass dessen Gewicht durch den Kontext zum behandelten Tagesordnungspunkt erhöht wird. Es ging bei dieser Parlamentsdebatte um Solidarität mit den Angehörigen der Opfer des NSU. Bei ihnen handelte es sich fast ausschließlich um Migranten. Die Antragsgegnerin durfte den Angriff des Antragstellers auf einen anderen Abgeordneten wegen dessen Herkunft als in besonders schwerer Weise verletzend ansehen. Der Antragsgegnerin stand damit der Weg nach § 99 Abs. 1 Satz 1 GO LT für einen Sitzungsausschluss des Antragstellers offen, ohne dass sich aus Vorgeschichte und konkreten Umständen des Geschehens in der Sitzung vom 06. Dezember 2012 Anhaltspunkte ergeben hätten, dass die verhängte Ordnungsmaßnahme in nicht mehr vertretbarem Maße unverhältnismäßig gewesen wäre (für einen solchen Einzelfall vgl. LVerfG M-V, Urt. v. 29.01.2009 - LVerfG 5/08, a.a.O., S. 268 ff.).

3. Nicht zu entscheiden ist, ob wie vom Antragsteller geltend gemacht Art. 10 EMRK im vorliegenden Fall als Prüfungsmaßstab herangezogen werden kann. Die Ausübung des Rechtes auf freie Meinungsäußerung ist nach Art. 10 Abs. 2 EMRK mit Pflichten und Verantwortung verbunden. Sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind, beispielsweise zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zum Schutz des guten Rufes anderer. Auch danach würde der Sitzungsausschluss des Antragstellers keinen Bedenken begegnen.



**D.**

Die Kostenentscheidung beruht auf § 33 Abs. 1 LVerfGG. Es besteht kein Grund, gemäß § 34 Abs. 2 LVerfGG eine Erstattung von Auslagen anzuordnen.

Kohl

Thiele

Bellut

Prof. Dr. Joecks

Nickels

Brinkmann

Dr. Schmidt

**Abweichende Meinung des Richters Brinkmann  
zum Urteil vom 23. Januar 2014 – LVerfG 4/13 –**

Der Auffassung der Mehrheit des Landesverfassungsgerichts kann ich weder in der Begründung noch im Ergebnis zustimmen. Entscheidend hierfür sind die folgenden Bedenken:

1. Zur angeblich beschränkten Prüfungskompetenz der Verfassungsgerichte geht die Entscheidung bewusst noch über die in der Literatur vertretenen Rechtsauffassungen hinaus und schränkt den Rechtsschutz der Abgeordneten gegen eine Verletzung ihrer Statusrechte aus Art. 22 Abs. 2 LV zugunsten weitgehender Machtbefugnisse der von der Parlamentsmehrheit getragenen Präsidentin weiter ein. Ich habe die ernsthafte Befürchtung, dies werde dem Umbau einer Volksvertretung freier Mandatsträger in ein zunehmend hierarchisch-bürokratisch strukturiertes Parlament Vorschub leisten.

Der Leitgedanke, bei Ordnungsmaßnahmen handele es sich um rein parlamentsinterne Vorgänge, eine verfassungsrechtliche Überprüfung „nach Art eines Verwaltungsaktes“ verbiete sich, löst das Parlamentsrecht in – soweit ersichtlich – bisher einmaliger Weise von den anerkannten Grundsätzen des Verfassungs- und allgemeinen Verwaltungsrechts. Dies erschwert eine dogmatisch saubere Bearbeitung parlamentsrechtlicher Fragestellungen, weil eindeutige, vorab feststehende und allgemein gültige Prüfungsmaßstäbe fehlen. Die Idee könnte zu dem fehlerhaften Schluss verleiten, ein Landesverfassungsgericht dürfe sich berufen fühlen, nach anderen als verfassungs- oder verwaltungsrechtlichen Kriterien zu entscheiden. Sie birgt die Gefahr rechtsfreier Räume, bringt Rechtsunsicherheit mit sich und ist nicht zuletzt geeignet, bei den Abgeordneten erhebliche Verunsicherung auszulösen, etwa über die Grenzen ihres Rederechts. Sie verführt dazu, Rechtsanwendung im Einzelfall zum Beispiel durch moralisierende Werturteile oder parteipolitisch korrektere Ansichten zu ersetzen. Bedenken ergeben sich ferner unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit der Rechtsordnung, wenn jedes Landesverfassungsgericht durch eine eigene Rechtsprechung auf die besonderen Zustände im jeweiligen Landesparlament reagieren will.

In Fortentwicklung seiner Entscheidung vom 29. Januar 2009, Az.: LVerfG 5/08, stellt das Landesverfassungsgericht bei seiner Annahme einer gröblichen Verletzung der

Würde des Parlaments allein auf die subjektive, allenfalls begrenzt überprüfbare Sicht der Parlamentspräsidentin ab. Es geht damit jetzt auch über die in der Literatur überwiegend anerkannte Annahme eines „gewissen“ Beurteilungsspielraums weit hinaus. Dem vermag ich jetzt nicht mehr zu folgen. Es ist mit allgemeinen rechtsstaatlichen Regeln, vor allem dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Rechtsordnung nicht vereinbar. Diese Rechtsansicht blendet – anders noch das Urteil vom 29. Januar 2009 – aus, dass parlamentarische Ordnungsmaßnahmen eben nicht nur rein innerorganisatorische Vorgänge, die im Intra-Organ-Verhältnis geklärt werden können, sondern nach allgemeiner Auffassung (auch) Disziplinarmaßnahmen sind. Sie setzen nach ebenfalls allgemeiner Ansicht rechtswidriges und schuldhaftes Handeln voraus. Ferner gilt in Disziplinarverfahren der Grundsatz „in dubio pro reo“. Hinzu kommt schließlich, dass sowohl Ermessen als auch Beurteilungsspielraum nach allgemeinem Verwaltungsrecht nur auf der Grundlage objektiv feststellbarer, zutreffender Tatsachen, nicht auf der Basis von Vermutung und Irrtum rechtmäßig ausgeübt werden können. Es wird deshalb nur auf den objektiv feststellbaren Sachverhalt ankommen können, nicht darauf, wie die Präsidentin Äußerungen eines Abgeordneten (miss-)verstehen durfte.

Zusammen genommen beeinträchtigt meines Erachtens die vorliegende Rechtsprechung zum Prüfungsmaßstab beim Sitzungsausschluss vor allem das Verfassungsgebot des parlamentarischen Minderheitenschutzes. Denn sie ermöglicht unter anderem die gezielte Benachteiligung einzelner Abgeordneter oder ganzer Fraktionen durch den von der Parlamentsmehrheit getragenen Landtagspräsidenten. Die Rechtsprechung läuft im Ergebnis darauf hinaus, im Ordnungsrecht des Parlaments Minderheiten weitgehend recht- bzw. rechtsschutzlos zu stellen. Dies wiederum droht das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Gebot eines effektiven Rechtsschutzes gegen Disziplinarmaßnahmen zu verletzen und eröffnet umfangreiche Missbrauchsmöglichkeiten, bis hin zur Manipulation von Abstimmungen durch Ausschluss von Vertretern abweichender Ansichten.

2. Das Landesverfassungsgericht geht von einer gröblichen Verletzung der Würde des Parlaments i. S. d. § 99 Abs. 2 GO LT aus. Unabhängig davon, dass bereits das Merkmal „Würde“ rechtlich umstritten ist, kann eine gröbliche Verletzung nach meiner Auffassung hier nicht angenommen werden.

Der unbestimmte Rechtsbegriff „gröblich“, für den es eine allgemein gültige Definition nicht gibt, ist in Mecklenburg-Vorpommern vor dem Hintergrund der Rechtsfolge zu sehen. Aus der grundsätzlich zwingenden Rechtsfolge des (verfassungsrechtlich durchaus nicht unbedenklichen) vorwarnungslosen Ausschlusses von der Sitzung, der in Abgeordnetenrechte massiv eingreift und ihre Ausübung zeitweise faktisch unmöglich macht, folgt im Umkehrschluss, dass Gröblichkeit nur in Extremfällen angenommen werden kann, nämlich nur in den Fällen, in denen die Funktionsfähigkeit des Landtages gefährdet und der Sitzungsausschluss als „ultima ratio“ die einzige Möglichkeit ist, die Sitzungsarbeit ordnungsgemäß fortsetzen zu können (Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die parlamentarische Praxis, § 38 Erl. 2 a). Denn nur zu diesem Zweck kann die Parlamentsautonomie, welche ihrerseits die Geschäftsordnung trägt, die Einschränkung von verfassungsmäßigen Statusrechten der Abgeordneten überhaupt rechtfertigen. Schutzgut des Ordnungsrechts und Zweck der Ordnungsmaßnahmen sind durch die Notwendigkeit geprägt, eine in der Sache angemessene Erledigung der parlamentarischen Aufgaben zu gewährleisten. Dies soll die Abwehr von Störungen oder Behinderungen des parlamentarischen Betriebs ermöglichen, wenn sie sich nicht als legitime Wahrnehmung von Mitwirkungsrechten aus Art. 22 Abs. 2 LV darstellen (Ritzel u. a., a.a.O., vor § 36 Erl. 1 b). Der Ausschluss eines Abgeordneten von der Teilnahme an der Plenarsitzung kommt als Ordnungsmaßnahme nur dann in Betracht, wenn der weitere ungestörte Ablauf der Plenarsitzung nicht anders sichergestellt werden kann, ansonsten ist er verfassungswidrig.

Träger der demokratischen Legitimation sind die regelmäßig mindestens 5% der Wahlberechtigten repräsentierenden einzelnen Abgeordneten, nicht das Parlamentspräsidium (Parlament freier Mandatsträger). Herausragendes Recht eines Abgeordneten ist neben dem Abstimmungsrecht das Rederecht. Es gehört zu seinen Statusrechten und darf somit grundsätzlich von niemandem angetastet werden (Köhler, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern, S. 178; SächsVerfGH, NVwZ-RR 2011, 129). Im Rahmen der allgemeinen Gesetze muss dies auch für ausländerfeindliche Aussagen gelten, insbesondere dann, wenn Ausländerfeindlichkeit zum politischen Programm des Abgeordneten oder seiner Partei gehört. Jede Einschränkung dieses Rechts über die verfassungsrechtlich zulässigen Grenzen hinaus mittels der Geschäftsordnung oder ihrer Handhabung durch den Präsidenten wäre verfassungswidrig.

Im Parlament muss Redefreiheit herrschen. Politische Meinungen und Überzeugungen sowie Kritik, auch und gerade dann, wenn sie der Meinung der Mehrheit widersprechen, müssen geäußert werden dürfen. Das Recht auf sachliche Kritik ist in größtmöglichem Umfang zu gewährleisten. Ordnungsmaßnahmen dürfen nur dann eingreifen, wenn jemand über den sachlichen Gedanken hinausgeht, sich zusätzlich in der äußeren Form des Ausdrucks vergreift und dabei die Form als solche verletzend wirkt. Ordnungsmaßnahmen dürfen niemals und in keinem Fall eine Zensur der Meinung, eine Manipulation oder Einflussnahme auf den Inhalt der Rede oder eine inhaltliche Beanstandung in der Sache sein (vgl. Troßmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, § 40 Rn. 5 f.; zuletzt SächsVerfGH, NVwZ-RR 2011, 129).

Die verfassungsmäßigen Rechte der gewählten Abgeordneten aus Art. 22 Abs. 2 LV können nach allgemeiner Auffassung grundsätzlich (nur) zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Landtages und zur Förderung seiner Arbeit durch die Geschäftsordnung beschränkt werden (vgl. etwa Sachs, GG, 5. Aufl., Art. 38 Rn. 58; selbst LVerfG M-V, Beschluss vom 23.01.2014, Az.: LVerfG 3/13, S. 7 m. w. N.; wohl auch Tebben, in: Litten/Wallerath, LVerf M-V, § 22 Rn. 15 ). Die verfassungsgesetzlich ausdrücklich kodifizierten Statusrechte der Abgeordneten gehen den Geschäftsordnungen prinzipiell vor. Dies gilt auch dann, wenn die Landesverfassung (notwendigerweise deklaratorisch) einen Geschäftsordnungsvorbehalt ausdrücklich enthält. Die Geschäftsordnungen der Parlamente stehen im Rang unter der Verfassung und müssen sich an deren Maßstab messen lassen (so schon BVerfGE 1, 144, 148). Aufgrund der Geschäftsordnungsautonomie können keine mit höherrangigen Normen wie der Abstimmungs- und Meinungs- bzw. Redefreiheit in Widerspruch stehende Grundsätze aufgestellt werden (Troßmann, a.a.O., § 40 Rn. 10). Insoweit begrenzt Art. 22 LV die Geschäftsordnungsautonomie des Landtages. Der weite Gestaltungsspielraum des Parlaments unterliegt Grenzen, die sich aus dem jeweiligen Regelungsgegenstand ergeben (Sachs, a. a. O., mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts). Das Ordnungsrecht darf demnach nicht zur Durchsetzung der eigenen politischen Ziele oder auch nur zur Unterdrückung missliebiger politischer Ansichten missbraucht werden. Es dient nicht dazu, anderen den eigenen politischen Willen aufzuzwingen, Abgeordnete politisch zu disziplinieren oder ihnen gutes und politisch korrektes Verhalten beibringen zu wollen. Es steht der Parlamentsmehrheit auch nicht frei, unter Beschränkung des

Rederechts jedwede Verletzung der Form als gröblich zu definieren, etwa jede ausländerfeindliche Äußerung. Die Benutzung eines an sich legitimen Mittels wird dann verfassungswidrig.

Diesen Anforderungen wird § 99 Abs. 1 Satz 1 GO LT trotz relativer Unbestimmtheit wohl noch entsprechen; sie sind allerdings auch bei seiner Anwendung zu beachten (verfassungskonforme Auslegung). Dass die vorstehenden Grundsätze hier hinreichend berücksichtigt worden sind, ist weder dargelegt noch ersichtlich. Es ist nicht erkennbar, dass der kurze Zwischenruf des Antragstellers die Arbeit des Landtages spürbar beeinträchtigt hätte, oder dass zur Sicherung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit ein Ausschluss des Antragstellers, insbesondere von den nachfolgenden Abstimmungen, unerlässlich gewesen wäre.

Bereits die vorstehenden Erwägungen lassen nach meiner festen Überzeugung den völligen Ausschluss des Antragstellers von der Sitzung als unzulässig erscheinen. Es ist nichts für die Annahme vorgetragen oder dafür ersichtlich, dass dieser, ohne erneut provoziert worden zu sein, den weiteren Verlauf der Sitzung und vor allem auch die nachfolgenden Abstimmungen in einer Weise stören würde, die ihre ordnungsgemäße Durchführung nennenswert hätte erschweren können.

3. Die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts in mehrfacher Hinsicht tragend ist die Rechtsansicht, der Zwischenruf des Antragstellers habe sogar die Menschenwürde des Abgeordneten Dr. Al-Sabty verletzt. Diese Auslegung erscheint mir zu weitgehend, jedenfalls nicht zwingend. Die Annahme, die Äußerung habe „allein“ der bloßen Herabsetzung gedient, sie habe keinen Bezug zur sachlichen Auseinandersetzung gehabt, sei vielmehr in der Absicht erfolgt, den sozialen Achtungsanspruch, den sozialen Wert und Geltungsanspruch des Dr. Al-Sabty prinzipiell in Frage zu stellen und damit seine Menschenwürde in schwerwiegender Weise zu verletzen, ist für mich angesichts des Kontexts, der unmittelbaren Vorgeschichte des Zwischenrufs schwer nachvollziehbar. Bei lebensnaher und sich geradezu aufdrängender Würdigung (OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2013, Az.: 15 A 785/12, juris Rn. 54), erscheint eine für den Antragsteller derart nachteilige Interpretation, die allein (wenn überhaupt) die Rechtsfolge des Sitzungsausschlusses hätte erfordern können, nicht gerechtfertigt. Näher gelegen hätte m. E. die Auslegung als eine auf dem Hintergrund des von dem Abgeordneten Dr. Al-

Sabty vorgegebenen Debattenstils gerade noch gerechtfertigte, wenn auch in der Form ansonsten zu weit gehende Verteidigung gegen die vorausgegangenen, in gleicher Weise unparlamentarischen und herabwürdigenden Angriffe dieses Abgeordneten. Der Antragsteller hätte dann die gegen ihn und seine Parteifreunde beharrlich unter Verstoß gegen die Unschuldsvermutung erhobenen Vorwürfe in durchaus humorvoller und beredter Form durch Verweisen in den Orient als dem Land der Märchenerzähler (1001 Nacht) bestritten. Für eine überwiegende Verteidigungsabsicht sprechen insbesondere die beiden vorherigen, unbeanstandeten Zwischenrufe des Antragstellers. Damit wäre auch der Sachbezug gegeben. Die alleinige Absicht einer Verletzung der Menschenwürde zu unterstellen, ist nach meiner Meinung reine Spekulation, eine Auslegung des Zwischenrufs im bösest möglichen Sinn (s. u.).

Die Auslegung des Landesverfassungsgerichts in dieser dramatischen Form geht ausweislich des Einspruchsbescheides vom 07. Dezember 2012 wohl sogar über die Interpretation der Landtagspräsidentin selbst hinaus. Ich meine daher, es wäre zur Gewährleistung eines in jeder Hinsicht rechtsstaatlichen Verfahrens geboten gewesen, dem Antragsteller vorab zu der beabsichtigten, weiterreichenden Auslegung seines Zwischenrufes und den daraus zu erwartenden Konsequenzen rechtliches Gehör zu gewähren. Dasselbe gilt für die oben dargelegten, jetzt vom Landesverfassungsgericht vertretenen, weiterentwickelten und auch für einen gewissenhaften und prozesskundigen Verfahrensbeteiligten nicht unbedingt vorhersehbaren Rechtsansichten zu Prüfungsmaßstäben und -kriterien (vgl. BVerfGE 84, 188, 190; BVerfGE 85, 133, 144; BVerfG NJW-RR 96, 253; BVerfG NJW 92, 2877= DtZ 92, 327, 328; BGH NJW-RR 2011, 487; BGH NJW-RR 2010, 1363; BVerwG NJW 94, 2371 usw.).

Lässt die Äußerung eines Redners mehrere Auslegungen zu, ist es grundsätzlich im Ordnungsmittelverfahren nicht zulässig, diejenige Auslegung zugrunde zu legen, die zu einem Ordnungsmittel führt, wenn auch ein anderes Verständnis möglich ist. Dabei gilt, dass die gerichtliche Kontrolldichte umso intensiver ist, je deutlicher die Ordnungsmaßnahme auf den Inhalt einer Äußerung und nicht auf ein Verhalten des Redners abzielt (OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2013, Az.: 15 A 785/12, juris Rn. 51; Sächs-VerfGH, NVwZ-RR 2011, 129). Parlamentsordnungsrecht ist seinem Wesen nach Disziplinarrecht (Köhler, a.a.O., S, 177, 179; OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2013, Az.: 15 A 785/12, juris Rn. 44). Wie im Disziplinarverfahren gilt deshalb der Grundsatz „in

dubio pro reo“ entsprechend, und zwar auch für innere Tatsachen, wie etwa die Beleidigungsabsicht. Unklarheiten dürfen nicht zu Lasten des Betroffenen gehen. Eine rednerfeindliche Auslegung bedarf der Begründung im Einzelnen. Nach allgemeiner Auffassung sind Ordnungsmittel im Zweifel unzulässig (Troßmann, a.a.O., § 40 Rn. 9.1; Köhler, a.a.O., S. 208; Achterberg, Parlamentsrecht, S. 654) und damit verfassungswidrig.

4. Ein Parlamentspräsident hat die Rechtfertigung eines Redebeitrages wie ein Richter von Amts wegen zu prüfen. Ein Abgeordneter nimmt grundsätzlich berechtigte Interessen wahr, wenn er auf politische Angriffe reagiert, unabhängig davon, ob er dabei eigene Belange, Rechte seiner Fraktion und Partei oder Interessen Dritter, etwa seiner Wähler verteidigt. Bei der Beurteilung von Verbalinjurien sind stets auch der Kontext und das Verhalten des jeweils anderen zu berücksichtigen (SächsVerfGH, NVwZ-RR 2011, 129; Troßmann, a.a.O., § 40 Rn. 10, 12). Ohne eine Prüfung dieses Gesichtspunkts ist eine sachgerechte Entscheidung nicht möglich; sie ist unumgänglich zur Beantwortung der Frage, wer Täter und wer Opfer ist.

Rechtfertigungsgründe, die zumindest den Sitzungsausschluss hätten verhindern können, etwa analog §§ 193, 199 StGB, werden vom Landesverfassungsgericht hier verneint mit der ebenso knappen wie zweifelhaften Begründung, sie könnten eine Verletzung der Menschenwürde eines anderen Abgeordneten in keinem Fall rechtfertigen. Nur unter dieser Prämisse könnte die Entscheidung überhaupt Bestand haben. Damit wird für völlig unerheblich erklärt, dass der Antragsteller zu seiner unparlamentarischen Äußerung durch eine von der Sitzungsleitung nicht beanstandete ebensolche des Abgeordneten Dr. Al-Sabty provoziert worden ist. Seine Gleichstellung mit Straftätern bis hin zu Mördern verletzt nach der eigenen Definition des Gerichts seinen sozialen Achtungsanspruch, den sozialen Wert- und Geltungsanspruch, und damit seine Menschenwürde in mindestens gleicher Weise. Regelmäßig verletzt eine nicht provozierte Beleidigung die Menschenwürde jedenfalls nicht weniger als die nachfolgende gleichartige Reaktion. Sie stellte damit eine mindestens ebenso gröbliche Verletzung der Ordnung dar. Auch wenn die Landtagspräsidentin, allerdings nach pflichtgemäßem Ermessen, nicht willkürlich oder unter Verletzung ihrer Neutralitätspflicht, den Zeitpunkt des Einschreitens möglicherweise selbst bestimmen können muss, bindet sie das Erfordernis der Gleichmäßigkeit (Art. 5 Abs. 3 LV, Art. 3 Abs. 1 GG, vgl. SächsVerfGH, NVwZ-



RR 2011, 129; Angemessenheit/Verhältnismäßigkeit i. e. S.). Schon aus der strikt zu beachtenden Neutralitätspflicht folgt die Notwendigkeit, bei der Anwendung von Ordnungsmitteln gleichmäßig und ohne Ansehung der Person zu verfahren. Wenn ein Ordnungsverstoß unbeanstandet bleibt, ein vergleichbarer dagegen mit der Höchststrafe belegt wird, entsteht zumindest der Eindruck, hier sei mit zweierlei Maß gemessen worden, so dass die Ordnungsmaßnahme verfassungswidrig wäre.

5. Bei der Auswahl eines etwa verwirkten Ordnungsmittels handelt der Präsident eigenverantwortlich, unabhängig und nach eigenem pflichtgemäßem Ermessen, nicht als Vertreter des Parlaments und nicht in Ausübung der Parlamentsautonomie. Auch hier hat er die methodologisch anerkannten Auslegungsregeln zu beachten und anzuwenden. Jeder Abgeordnete hat einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung nach Maßgabe allgemein anerkannter Rechtsgrundsätze (Achterberg, JuS 1983, S. 840, 843). Die Ausübung des Ermessens oder eines etwaigen Beurteilungsspielraumes hat sich stets innerhalb der Grenzen des Zwecks der Ermächtigungsgrundlage zu bewegen, sich nach ihrem Zweck zu richten. Vor allem ist der Präsident aber gehalten, bereits authentische Interpretationen sowie parlamentarische Tradition und Praxis bei seiner Entscheidung (auch über die zu treffende Ordnungsmaßnahme) zu berücksichtigen (Köhler, a.a.O., S. 166/167; Achterberg, a.a.O., S. 333; Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, S. 963 Rn. 9).

Insoweit fällt auf, dass in der Parlamentspraxis für erstmalige (auch grobe) Beleidigungen überwiegend nur ein Ordnungsruf erteilt wird, teilweise auch nur eine Rüge (vgl. Darstellung der Handhabung in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen bei Köhler, a.a.O., S. 196, 201; ders., S. 195: grob kränkende Bemerkung über bestimmte Volksgruppen; auch Achterberg, a.a.O., S. 653, Fn. 248;). Zum Mittel des Ausschlusses wird regelmäßig erst bei wiederholter oder beharrlicher Störung bzw. Widerstand gegen die Sitzungsleitung, Tätlichkeiten, ernsthafter Beeinträchtigung des äußeren Sitzungsablaufs oder Beleidigung von Politikern in herausgehobener Stellung bzw. des Systems insgesamt gegriffen (vgl. Roll, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, 1. Aufl., § 38 Rn. 2; Achterberg, a.a.O., S. 658; Härth, Der Ausschluss eines Abgeordneten von der Teilnahme an der Plenarsitzung, ZRP 1984, S. 313, 316; Ritzel u. a., a.a.O., Anhänge zu § 36 einerseits und § 38 andererseits, wobei die dort mit einem Ausschluss geahndeten Äußerungen offenbar nicht provoziert waren und zum Teil die Ordnungs-

maßnahmen wieder aufgehoben wurden). Die Entscheidung SächsVerfGH, NVwZ-RR 2011, 129 betrifft einen erteilten Ordnungsruf (nicht: Ausschluss) für eine nicht provozierte Verletzung der Menschenwürde durch eine Häufung von Beleidigungen. Nach Tebben (a.a.O., Art. 29 Rn. 22) ist die Beleidigung in Mecklenburg-Vorpommern mit einem Ordnungsruf zu ahnden, und eine gröbliche Verletzung der Ordnung setzt eine strafrechtlich relevante Äußerung voraus. Bei Betrachtung dieser Präjudizien erscheint der vollständige Sitzungsausschluss des Antragstellers für seinen Zwischenruf schon ohne die oben dargestellten Besonderheiten des vorliegenden Falles zumindest als hart grenzwertig.

Außerdem gilt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als zwingender Ausfluss des bundesrechtlichen, nicht zur Disposition eines Landesparlaments stehenden Rechtsstaatsprinzips grundsätzlich bei allen parlamentarischen Ordnungsmaßnahmen. Er stellt eine äußere, umfassend zu beachtende und in vollem Umfang justitiable Ermessensgrenze dar (Ritzel u.a., a.a.O., vor §§ 36 ff. Erl. 2, 2b; Achterberg, a.a.O., S. 658, auch Fn. 270). Wie selbst das erkennende Landesverfassungsgericht bereits in der Vergangenheit betont hat, müssen auch Ordnungsmittel dem Gebot der Verhältnismäßigkeit entsprechen (Urteil vom 29.01.2009, Az.: LVerfG 5/08, S. 14). Dieser Grundsatz ist hier nach richtiger Ansicht nicht gewahrt.

Im Urteil wird die Verhältnismäßigkeit (ebenso wie die Verneinung des Art. 10 EMRK) allein mit dem vom Gericht m. E. zu Unrecht angenommenen weitgehenden Beurteilungsspielraum der Präsidentin und der Gröblichkeit (Schwere) des Verstoßes gegen die Parlamentsordnung begründet. Die gebotene Abwägung mit dem hohen Rang der Abgeordnetenrechte, deren Notwendigkeit das Gericht durchaus sieht, fehlt jedoch. Außerdem ergaben sich aus der Vorgeschichte des Zwischenrufs bzw. den konkreten Umständen des Geschehens, wie oben dargelegt, durchaus erörterungswürdige Anhaltspunkte gegen die Angemessenheit des Sitzungsausschlusses.

Dass der verfassungsrechtlich ohnehin nicht unbedenkliche, zudem hier in jedem Fall grenzwertige Ausschluss von der Sitzung insgesamt und insbesondere von den weiteren Abstimmungen bei Beachtung der vorstehenden Grundsätze erforderlich war, kann ich der Entscheidung der Mehrheit nicht entnehmen und erschließt sich mir auch ansonsten nicht. Viel weniger erscheint dieser als angemessen i. S. d. Verhältnismäßig-

keitsgrundsatzes. Es hätten auch andere, weniger einschneidende Möglichkeiten zur Verfügung gestanden, etwa die Ausschließung für den betreffenden Tagesordnungspunkt oder der Ausschlusses von der weiteren Debatte mit Ausnahme der Abstimmungen. Dabei bleibt es dem Präsidenten eines Parlaments unbenommen, im Rahmen seines Ermessens oder seiner Prüfung der Verhältnismäßigkeit auf ein milderes als das verwirkte Ordnungsmittel zurückzugreifen, unabhängig davon, ob dessen vorherige Anwendung vorgeschrieben ist.

Brinkmann