

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 18. Januar 1971

- St 2/1970 -

in dem Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung, ob es mit dem Recht der parlamentarischen Redefreiheit vereinbar und nach Artikel 92 der Bremischen Landesverfassung in Verbindung mit den Bestimmungen der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft zulässig ist, daß der Präsident der Bremischen Bürgerschaft einen Abgeordneten in seinen vor dem Plenum gemachten Ausführungen unterbricht mit der Begründung, die von dem Abgeordneten kritisierten Personen könnten sich vor dem Plenum der Bürgerschaft nicht zur Wehr setzen – Antrag von 26 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft.

Entscheidungsformel:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

26 Mitglieder der CDU-Fraktion der Bremischen Bürgerschaft haben einen Vorfall in der 40. (außerordentlichen) Sitzung der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vom 24. April 1970 (vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), 7. Wahlperiode, Drucksachenabteilung V. S. 2187 ff., 2223 f.) zum Anlaß genommen, dem Staatsgerichtshof gemäß Art. 140 der Bremischen Landesverfassung (LV) in Verbindung mit § 1 Ziff. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (StGHG) folgende Frage zur Entscheidung vorzulegen:

Ist es mit dem Recht der parlamentarischen Redefreiheit vereinbar und nach Artikel 92 der Bremischen Landesverfassung in Verbindung mit den Bestimmungen der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft zulässig, daß der Präsident der Bremischen Bürgerschaft einen Abgeordneten in seinen vor dem Plenum gemachten Ausführungen behindert mit der Begründung, die von dem Abgeordneten kritisierten Personen könnten sich vor dem Plenum der Bürgerschaft nicht zur Wehr setzen?

Die CDU-Fraktion hat zur Begründung dieses Antrages in ihrem Schriftsatz vom 5. Oktober 1970 und in der mündlichen Verhandlung vorgetragen: mit dem Antrage werde nicht über eine konkrete Maßnahme des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft Beschwerde geführt, sondern allein eine abstrakte Entscheidung darüber erbeten, ob es mit dem Recht der parlamentarischen Redefreiheit vereinbar und nach Art. 92 LV in Verbindung mit der Ge-

schäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft zulässig sei, daß der Präsident einen Abgeordneten in seinen Ausführungen unterbreche und behindere mit der Begründung, die kritisierten Personen könnten sich vor dem Plenum der Bürgerschaft nicht zur Wehr setzen. Die Frage diene der Klärung der Stellung des Abgeordneten und der Funktionen des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft. Auch eine scharfe Kritik eines Abgeordneten an Dritten gebe dem Präsidenten nicht das Recht, den Abgeordneten zu behindern, ohne daß eine der Voraussetzungen der §§ 43-48 GO gegeben sei. Andernfalls bestehe die Gefahr, daß ein Abgeordneter fortlaufend unterbrochen werden könne, ohne daß er hierfür rechtfertigenden Anlaß gebe. Es werde mit dem Antrag nicht ein Eingriff des Gerichts in innerparlamentarische Entscheidungen erbeten, sondern nur die Bestimmung der Grenzen der Handlungsbefugnis des Präsidenten.

Der Präsident der Bremischen Bürgerschaft hat zu dem Verfahren bemerkt, daß der Antrag unzulässig sei, weil er eine Art Organstreit, nicht aber eine abstrakte Rechtsfrage zum Gegenstand der Entscheidung mache. Außerdem impliziere er eine unzutreffende Tatsachenbehauptung, wenn er von einer Behinderung des Abgeordneten im Plenum ausgehe.

Die SPD-Fraktion hält den Antrag für unzulässig, jedenfalls für unbegründet.

Die NPD-Fraktion hat gebeten, die dem Staatsgerichtshof vorgelegte Frage sachlich zu entscheiden und zu verneinen.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen und die F.D.P.-Fraktion haben sich an dem Verfahren nicht beteiligt.

II.

1. Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof ist durch die von 26 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft unterzeichnete Eingabe vom 4. Mai 1970 ordnungsgemäß eingeleitet worden (Art. 140, 75 Abs. 1 Satz 1 LV in Verbindung mit § 1 Nr. 1 StGHG).

Der Antrag betrifft auch eine staatsrechtliche Frage im Sinne des Art. 140 LV und des § 1 Nr. 1 StGHG, denn er stellt die Grenzen der Redefreiheit des Abgeordneten im Verhältnis zur Ordnungsgewalt des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft zur Entscheidung.

2. Der Antrag war als unzulässig abzuweisen, da eine sachliche Entscheidung über den Antrag in die Autonomie des Parlaments eingriffe. Deshalb ist der Staatsgerichtshof zur sachlichen Entscheidung nicht zuständig.

- a) Der Antrag stellt die Frage zur Entscheidung, ob die Unterbrechung der vor dem Plenum gehaltenen Rede eines Abgeordneten durch den Parlamentspräsidenten mit der Begründung, die von dem Abgeordneten kritisierten Personen könnten sich vor dem Plenum nicht zur Wehr setzen, eine unzulässige Beeinträchtigung des Rechts der parlamentarischen Redefreiheit darstellt. Wie die Antragsteller in der mündlichen Verhandlung haben vortragen lassen, wollen sie mit diesem Antrag eine Entscheidung darüber erreichen, daß auch eine scharfe Kritik eines Abgeordneten an Dritten dem Präsidenten nicht das Recht gebe, den Abgeordneten zu unterbrechen; der Abgeordnete könne sich zwar bei einer Rüge, einem Ordnungsruf oder einer Wortentziehung durch den Präsidenten an den Vorstand der Bremischen Bürgerschaft wenden (§ 49 GO), bei einer Behinderung seiner parlamentarischen Redefreiheit durch eine Unterbrechung mit der Begründung, die kritisierten Personen könnten sich vor dem Parlament nicht zur Wehr setzen, habe er aber eine derartige Möglichkeit nicht. Damit werde die Gefahr begründet, daß ein Abgeordneter in seinen Ausführungen fortlaufend unterbrochen werde, ohne daß er hierfür nach den Bestimmungen der Geschäftsordnungen rechtfertigenden Anlaß gebe.

Unter Berücksichtigung dieser Erläuterungen stellt der Antrag die Frage zur Entscheidung, ob scharfe Kritik eines Abgeordneten an Dritten dem Parlamentspräsidenten das Recht gibt, den Abgeordneten in seinen Ausführungen mit der Begründung zu unterbrechen, daß diese sich vor dem Plenum der Bürgerschaft nicht zur Wehr setzen könnten.

- b) Eine sachliche Entscheidung dieser Frage ist dem Staatsgerichtshof verwehrt, da er damit in den autonomen Bereich des Parlaments eingreifen würde. Es kann nicht festgestellt werden, daß eine derartige Behinderung in jedem Falle die nach autonomem Parlamentsrecht bestimmten Befugnisse des Präsidenten zu Ordnungsmaßnahmen in verfassungswidriger Weise überschreitet und demnach den Status des Abgeordneten in unzulässiger Weise beeinträchtigt.

Wenn auch Art. 83 ff. LV den Status des Abgeordneten nur in einzelnen Punkten regeln und die Redefreiheit nicht ausdrücklich erwähnen, so geht die Bremische Landesverfassung ebenso wie das Grundgesetz davon aus, daß zum Status des Abgeordneten die Befugnis zur Rede im Parlament als dem Forum für Rede und Gegenrede gehört (BVerfGE 10, 4 –12 –). Diese Redefreiheit gilt

jedoch nicht uneingeschränkt, sondern wird durch die Ordnungsgewalt des Präsidenten gemäß Art. 92 Abs. 2 LV und durch die Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft begrenzt. Die Parlamente regeln kraft autonomer Satzung in den Geschäftsordnungen den geordneten Ablauf ihrer Verhandlungen und sehen Einschränkungen der Redefreiheit vor, die der Ordnung der parlamentarischen Beratung dienen. Wie die Geschäftsordnung der übrigen Parlamente hat auch die Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft (GO) in § 12 Abs. 2, der Art. 92 Abs. 2 LV entspricht, dem Präsidenten die Befugnis zur Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung sowohl in der Versammlung selbst als auch unter den Zuhörern verliehen. Diese Befugnis ist in §§ 46, 47 GO näher ausgestaltet, wonach der Präsident dem Abgeordneten neben der nicht ausdrücklich erwähnten, aber nach Parlamentsbrauch üblichen Rüge einen Ordnungsruf erteilen oder ihm das Wort entziehen kann. Gegen diese Ordnungsmaßnahmen kann der betroffene Abgeordnete innerhalb von drei Tagen bei dem Vorstand der Bürgerschaft schriftlich Beschwerde erheben, der hierüber endgültig entscheidet (§ 49 GO).

Die Ordnungsmaßnahmen des Präsidenten stellen Eingriffe in die Redebefugnis des Abgeordneten dar, die sich im Rahmen der autonomen Satzung des Parlaments und daher innerhalb der vom Parlament selbst kraft seiner Autonomie gesetzten Schranken halten (BVerfGE 1, 144 – 148 –; 10, 4 – 13 –). In diesem Rahmen sind Ordnungsmaßnahmen des Präsidenten jeder gerichtlichen Nachprüfung entzogen (RGSt 47, 270 – 275 –; von Brentano, Die Rechtsstellung des Parlamentspräsidenten (Diss. Gießen 1930), S. 41 und Anm. 102; Schweitzer, Aktuelle Fragen des parlamentarischen Geschäftsordnungsrechts, in NJW 1956, 84 – 87 –).

Die Ordnungsmaßnahmen finden ihre Grenzen im Wesen und an der grundsätzlichen Aufgabe des Parlaments, die Fragen der Staatsführung in Rede und Gegenrede zu erörtern. Daher können mißbräuchliche Ordnungsmaßnahmen die Redefreiheit in verfassungswidriger Weise beeinträchtigen, da sie über den Bereich der parlamentarischen Autonomie hinausgehen; sie verletzen dann den verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten (vgl. BVerfGE 10, 4 – 13, 20 –). Nur in diesem Falle stehen die Maßnahmen des Präsidenten – nach bremischem Verfassungsrecht allerdings nicht im Rahmen eines Organstreitverfahrens, sondern nur in der Form abstrakter Fragestellung – zur Entscheidung einer Institution außerhalb der Parlaments. Soweit durch mißbräuchliche Ordnungsmaßnahmen des Präsidenten der Status des Abgeordneten in verfassungswidriger Weise beeinträchtigt würde, stünde die Be-

stimmung des § 49 Satz 2 GO einer Sachentscheidung des Staatsgerichtshofs nicht entgegen.

Es läßt sich aber nicht feststellen, daß die Behinderung eines Abgeordneten durch den Parlamentspräsidenten mit der Begründung, bestimmte Dritte könnten sich vor dem Plenum nicht zur Wehr setzen, diesen Bereich der parlamentarischen Autonomie in jedem Falle überschreitet. Wenn die vorhergehenden Ausführungen des Abgeordneten, weil sie zu einer Störung der Beratung führen, Ordnungsmaßnahmen des Präsidenten rechtfertigen, ist eine Behinderung des Abgeordneten zulässig, da sie sich im Bereich der durch die parlamentarische Autonomie begründeten Befugnisse des Präsidenten hält. Dem Abgeordneten steht dann die Beschwerde an den Vorstand der Bürgerschaft zu. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um eine der in §§ 46 ff. ausdrücklich aufgeführten Maßnahmen des Ordnungsrufes oder der Wortentziehung oder um nicht in der Geschäftsordnung geregelte, aber nach parlamentarischem Brauch zulässige Maßnahmen der Rüge oder des Vorhalts handelt; denn für das Beschwerderecht ist allein entscheidend, daß der Präsident den Abgeordneten zum Zwecke der Aufrechterhaltung der Ordnung der parlamentarischen Beratung behindert hat.

Wenn der Präsident den Abgeordneten im Rahmen seiner Ordnungsgewalt behindert, ist es unerheblich, ob er hierfür eine Begründung gibt. Die im Antrag genannte Begründung, die vom Abgeordneten kritisierten Personen könnten sich vor dem Parlament nicht zur Wehr setzen, kann eine im Rahmen der Aufrechterhaltung der Ordnung zulässige Behinderung der Abgeordneten durch den Präsidenten nicht für sich allein unzulässig machen. Liegt aber die Behinderung im Rahmen der Ordnungsgewalt des Präsidenten, wie sie Geschäftsordnung und parlamentarische Übung festlegen, ist sie verfassungsgerichtlicher Nachprüfung entzogen.

Da eine Behinderung des Abgeordneten, wie sie im Antrag zugrundegelegt wird, durch die Ordnungsgewalt des Präsidenten gedeckt sein kann und sich dann im Bereich der parlamentarischen Autonomie hält, in diesem Falle aber jegliche Nachprüfung durch außerparlamentarische Organe zu unterbleiben hat, ist der Antrag in der vorliegenden allgemeinen Fassung einer sachlichen Entscheidung durch den Staatsgerichtshof entzogen.

Die Vielfalt möglicher Fallgestaltungen schließt es aus, konkrete Kriterien für unzulässige Behinderungen der Redefreiheit des Abgeordneten durch den Präsidenten herauszuarbeiten und so wenigstens teilweise sachlich über den

Antrag zu entscheiden. Die einzig mögliche abstrakte Feststellung, daß eine mißbräuchliche Ausnutzung der Ordnungsgewalt des Präsidenten verfassungswidrig wäre, wäre nichtssagend und wird auch von den Antragstellern, wie ihre schriftliche Äußerung zu erkennen gibt, nicht begehrt. Sie selbst stellen die Ordnungsgewalt des Präsidenten, wie sie Geschäftsordnung und parlamentarischer Brauch vorsehen, nicht in Abrede.

Die bloße Möglichkeit einer mißbräuchlichen Handhabung der Ordnungsgewalt kann nicht Maßstab für die Beurteilung der Befugnisse von Verfassungsorganen sein, da eine faire und loyale Handhabung der Geschäftsordnung vorauszusetzen ist, solange nicht bestimmte Anhaltspunkte für ein verfassungswidriges Handeln vorliegen (BVerfGE 1, 144 – 149 –).

Da demnach der Antrag abstrakt die Behinderung eines Abgeordneten zum Gegenstand hat, die im Rahmen der Ordnungsgewalt des Präsidenten (Art. 92 Abs. 2 LV) und im Bereich der autonomen Regelung durch das Parlament gerechtfertigt sein kann, und da der Antrag auch keine Abgrenzung zwischen unzulässigen und zulässigen Ordnungsmaßnahmen des Präsidenten ermöglicht, war dem Staatsgerichtshof eine Entscheidung zur Sache verwehrt und der Antrag abzuweisen.

Diese Entscheidung ist mit 6 Stimmen gegen 1 Stimme ergangen.

Dr. Rower-Kahlmann

Dr. Dodenhoff

Friese

Dr. Kirchmeyer

Dr. Lang

Dr. Richter

Dr. Schäfer