

Übungsfall: Ausschluss aus dem Plenum

Von Wiss. Mitarbeiter **Marten Vogt**, Augsburg*

Der nachfolgende Fall ist an den Ausschluss der Abgeordneten der Linksfraktion aus dem Sitzungssaal des Deutschen Bundestages am 26.2.2010 angelehnt und beschäftigt sich mit dem parlamentarischen Ordnungsrecht. Der Schwerpunkt des Falles liegt auf der Auseinandersetzung mit dem Grundsatz der Freiheit des Mandates und den daraus resultierenden parlamentarischen Teilhaberechten sowie deren Beschränkung. In prozessualer Hinsicht widmet sich der Fall unter anderem der Frage nach der Parteifähigkeit eines einzelnen Abgeordneten im Rahmen eines Organstreitverfahrens.

Sachverhalt

Nach einer Afghanistankonferenz reagiert die Bundesregierung auf die internationalen Forderungen nach mehr Engagement der Bundesrepublik am Hindukusch und stellt ein neues Afghanistan-Mandat vor.

Am 26.2.2010 findet im Bundestag die dritte Lesung über das Mandat sowie dessen Verabschiedung statt. In der Lesung wird heftig über die Aufstockung der Truppen in Afghanistan debattiert. Die C- und die F-Fraktion verstehen den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan als ein unverzichtbares Mittel im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Die L-Fraktion dagegen lehnt eine Erhöhung des Bundeswehrkontingents strikt ab.

Nach der Rede der A, einer Abgeordneten der L-Fraktion, erheben sich ihre Fraktionskollegen von ihren Sitzen und halten Plakate hoch, auf denen die Namen der zivilen Opfer des umstrittenen Luftangriffes der Bundeswehr bei Kunduz zu lesen sind. Bundestagspräsident P fordert daraufhin die Abgeordneten auf, die Plakate unverzüglich herunterzunehmen. Diese kommen jedoch der Aufforderung nicht nach. P verweist daraufhin unter dem Applaus der übrigen Mitglieder des Bundestages die Abgeordneten der L-Fraktion gemäß § 38 GOBT des Plenarsaales. Nachdem die L-Fraktion nach kurzer Beratung schließlich den Plenarsaal verlassen hat, wird die Debatte ohne sie fortgeführt.

Der G-Fraktion kommen jedoch Zweifel, ob der Ausschluss tatsächlich rechtens war. Sie schlägt deshalb vor, die L-Fraktion zumindest für die Abstimmung über das Mandat wieder in das Plenum zu lassen. Der Bundestag beschließt daraufhin mit der nach § 126 GOBT erforderlichen Mehrheit, von der Geschäftsordnung abzuweichen und die L-Fraktion zur Abstimmung wieder in das Plenum zu lassen. Die Abgeordneten der L-Fraktion nehmen so schließlich doch an der Schlussabstimmung teil.

Die L-Fraktion sowie deren Abgeordnete wollen jedoch das Vorgehen des P nicht auf sich sitzen lassen. Sie sind der Meinung, dass die Voraussetzungen für einen Ausschluss aus dem Plenarsaal nicht vorgelegen hätten, in jedem Fall aber das Handeln des Bundestagspräsidenten unverhältnismäßig gewesen sei. Bei der Aktion habe es sich nicht um eine Störung der Ordnung, sondern vielmehr um einen bewussten und stillen Akt des Gedenkens gehandelt. Sie hätten darauf hinweisen wollen, dass Krieg ganz konkrete Opfer habe und es

bislang für die Opfer keinen offiziellen Akt der Trauer und des Gedenkens gegeben habe.

Bundestagspräsident P verweist demgegenüber darauf, dass bei einem vergleichbaren Vorfall aus dem Vorjahr im Ältestenrat des Bundestages Einvernehmen aller Fraktionen darüber geherrscht habe, dass solche Vorgänge einen groben Verstoß gegen die parlamentarischen Sitten darstellen. Die Vertreter der C- und F-Fraktion geben darüber hinaus zu bedenken, dass die Opfer von Kunduz parteipolitisch missbraucht worden seien – das Parlament sei ein Ort der Diskussion und nicht der Demonstration.

Am 15.4.2010 wenden sich die L-Fraktion und ihre Abgeordneten an das BVerfG. Sie wollen feststellen lassen, dass ihr Ausschluss durch den Bundestagspräsidenten sie in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verletzt habe.

Aufgabe:

Werden die Anträge der L-Fraktion bzw. der Abgeordneten der L-Fraktion Erfolg haben?

Lösungshinweise

Die L-Fraktion und deren Abgeordnete können die Verletzung ihrer Rechte im Wege eines Organstreitverfahrens gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG feststellen lassen. Ein solches Vorgehen hat Erfolg, wenn das Organstreitverfahren zulässig und begründet ist¹.

A. Zulässigkeit

Der Antrag ist zulässig, wenn die formellen Sachentscheidungsvoraussetzungen des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG bzw. der §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG vorliegen.

I. Zuständigkeit

Das BVerfG ist entsprechend des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG bzw. der §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG für Entscheidungen über Organstreitverfahren zuständig.

II. Parteifähigkeit der Beteiligten

Antragsteller und Antragsgegner müssen im Organstreitverfahren parteifähig sein. Die Parteifähigkeit richtet sich dabei

* Der vorliegende Fall war im Wintersemester 2009/2010 Gegenstand einer Semesterabschlussklausur zum Grundkurs Öffentliches Recht I an der Universität Augsburg. Der *Autor* ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre von Prof. *Dr. Matthias Rossi*.

¹ Hinweis: Im vorliegenden Fall sind die Erfolgsaussichten zweier Anträge zu prüfen, zum einen die des Antrages der L-Fraktion und zum anderen die des Antrages der Abgeordneten der L-Fraktion. Es ist zwar möglich, die beiden Anträge getrennt von einander zu prüfen, vorzugswürdig erscheint jedoch die gemeinsame Erörterung im Rahmen einer Zulässigkeitsprüfung, um Doppelungen zu vermeiden.

nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 63 BVerfGG. Nach § 63 BVerfGG sind der Bundespräsident, der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung sowie Teile dieser Organe, soweit sie im Grundgesetz oder in den Geschäftsordnungen des Bundestages oder des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestattet sind, parteifähig. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG ist hinsichtlich der Parteifähigkeit weiter ausgestaltet. Danach zählen zu den Beteiligten eines Organstreitverfahrens oberste Bundesorgane oder andere Beteiligte, die durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

1. Antragsteller

Der Antrag auf Durchführung eines Organstreitverfahrens wird hier zum einen von der L-Fraktion und zum anderen von den Abgeordneten der L-Fraktion gestellt.

a) Parteifähigkeit der L-Fraktion

Zunächst ist zu prüfen, ob die L-Fraktion im Rahmen eines Organstreitverfahrens parteifähig ist. Eine Fraktion stellt einen Teil des Organs Bundestag im Sinne des § 63 BVerfGG dar, welcher durch §§ 10 ff., 57 Abs. 2, 75 und 76 GOBT mit eigenen Rechten ausgestattet ist.² Legt man die Voraussetzung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zugrunde, so handelt es sich bei einer Fraktion um einen anderen Beteiligten, der wiederum durch §§ 10 ff., 57 Abs. 2, 75 und 76 GOBT mit eigenen Rechten ausgestattet ist.³ Damit ist die L-Fraktion sowohl nach § 63 BVerfGG als auch nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG parteifähig.

b) Parteifähigkeit der einzelnen Abgeordneten der L-Fraktion
Fraglich ist, ob auch die einzelnen Abgeordneten der L-Fraktion im Rahmen eines Organstreitverfahrens parteifähig sind.

In Betracht kommt auch hier wieder eine Subsumtion unter die Alternative „Teil des Organs Bundestag“ im Sinne des § 63 BVerfGG. Gegen eine solche Auslegung spricht jedoch, dass der Gesetzgeber in § 22 Abs. 1 S. 2 BVerfGG zwischen gesetzgebenden Körperschaften, Teilen von ihnen und deren Mitgliedern differenziert. Würden bereits die einzelnen Mitglieder Teile der gesetzgebenden Körperschaft darstellen, so wäre eine Nennung der Mitglieder in § 22 Abs. 1 S. 2 BVerfGG nicht notwendig gewesen. Es ist also davon auszugehen, dass der Gesetzgeber im Rahmen des § 63 BVerfGG eine Einschränkung zum Ausdruck bringen und einzelne Organmitglieder nicht unter den Begriff des Organteils fassen wollte.⁴ Zudem ist zu berücksichtigen, dass bei einem Verständnis des einzelnen Abgeordneten als Teil des Organs Bundestag dieser die Rechte des Bundestages auch gegen

dessen Willen geltend machen könnte.⁵ Dies erscheint bei einem einzelnen Abgeordneten unverhältnismäßig. Damit ist festzuhalten, dass nach § 63 BVerfGG der einzelne Abgeordnete nicht parteifähig ist, sofern er die Verletzung eigener Rechte geltend macht.

Der einzelne Abgeordnete könnte jedoch einen anderen Beteiligten i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG darstellen, der durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG mit eigenen Rechten ausgestattet ist. Dies ist der Fall, wenn und soweit er Rechte geltend macht, die sich aus seinem besonderen verfassungsrechtlichen Status ergeben, also nicht von ihm im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend zu machen sind.⁶ Im vorliegenden Fall kommt eine Verletzung der parlamentarischen Teilnahmerechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG in Betracht. Diese Rechte ergeben sich aus dem Abgeordnetenstatus und können im Rahmen eines Organstreitverfahrens geltend gemacht werden.⁷ Damit sind die Abgeordneten der L-Fraktion nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als sonstige Beteiligte parteifähig. Da Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als Verfassungsrecht in der Normenhierarchie über § 63 BVerfGG als Teil des einfachen Bundesrechts steht, ist letzterer verfassungskonform auszulegen⁸, so dass auch die einzelnen Abgeordneten der L-Fraktion hier parteifähig sind.

c) Zwischenergebnis

Damit sind im vorliegenden Fall sowohl die L-Fraktion als auch deren Abgeordnete parteifähig.

2. Antragsgegner

Antragsgegner ist im vorliegenden Fall der Bundestagspräsident P. Im Rahmen des § 63 BVerfGG stellt dieser einen Teil des Organs Bundestag dar, welcher durch Art. 39 Abs. 3 S. 2 und 3, Art. 40 Abs. 2 GG und § 7 GOBT mit eigenen Rechten ausgestattet ist.⁹ Richtet man sich nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, stellt der Bundestagspräsident einen anderen Beteiligten dar, der wiederum durch Art. 39 Abs. 3 S. 2 und 3, Art. 40 Abs. 2 GG und § 7 GOBT mit eigenen Rechten ausgestattet ist.¹⁰

III. Antragsgegenstand

Weiterhin müsste ein tauglicher Antragsgegenstand vorliegen. Antragsgegenstand können gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG Maßnahmen oder Unterlassungen des Antragsgegners sein. Nach der gebotenen teleologischen Auslegung müssen diese

⁵ BVerfGE 1, 351 (359); 45, 1 (29 f.).

⁶ BVerfGE 10, 4 (10); 114, 121 (146); *Umbach*, in: *Umbach/Clemens/Dollinger*, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64 Rn. 25 f.

⁷ BVerfGE 112, 363 (365); *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, § 26 Rn. 1002.

⁸ BVerfGE 1, 208 (222); *Umbach*, in: *Umbach/Clemens/Dollinger*, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64 Rn. 14.

⁹ BVerfGE 27, 152 (157); *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, § 26 Rn. 1002.

¹⁰ BVerfGE 27, 152 (157); *Pestalozza*, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 7 Rn. 12.

² BVerfGE 67, 100 (124); *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, § 26 Rn. 1002.

³ *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 7. Aufl. 2007, Rn. 88.

⁴ *Roth*, Verwaltungsrechtliche Organstreitigkeiten, 2001, S. 130.

Maßnahmen bzw. Unterlassungen konkret und rechtserheblich sein.¹¹

Hier hat der Bundestagspräsident am 26.2.2010 die Abgeordneten der L-Fraktion gemäß § 38 GOBT aus dem Saal verwiesen. Diese Maßnahme ist konkret und auch rechtserheblich, da sie die Abgeordneten in ihren parlamentarischen Teilhaberechten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG berührt. Ein tauglicher Antragsgegenstand liegt damit vor.

IV. Antragsbefugnis

Die Antragsteller müssten auch antragsbefugt sein. Dafür müssen sie gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG geltend machen, dass sie durch die Maßnahme bzw. Unterlassung des Antragsgegners in ihren durch das Grundgesetz übertragenen Rechten oder Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet sind. Es genügt dabei, wenn die Rechtsverletzung des Antragstellers zumindest möglich erscheint¹², also nicht von vornherein ausgeschlossen ist¹³.

1. Antragsbefugnis der L-Fraktion als solche

Fraglich ist, ob auch die L-Fraktion als solche antragsbefugt ist. Die Ordnungsmaßnahme des Bundestagspräsidenten richtet sich gegen einzelne Mitglieder des Bundestages und nicht gegen die L-Fraktion als solche. Daraus, dass die von der Maßnahme betroffenen Abgeordneten zusammen im Bundestag die L-Fraktion bilden, resultiert noch keine Rechtsverletzung der Fraktion. Vielmehr müsste die Fraktion selber durch die Maßnahme des Bundestagspräsidenten in ihren Rechten aus der Verfassung verletzt sein.¹⁴ Eine solche Verletzung ist hier jedoch von vornherein nicht ersichtlich, so dass die L-Fraktion als solche nicht antragsbefugt ist.

2. Antragsbefugnis der Abgeordneten der L-Fraktion

Die Abgeordneten der L-Fraktion können eine mögliche Verletzung der Freiheit des Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, insbesondere ihrer parlamentarischen Teilhaberechte geltend machen. Dabei handelt es sich um durch das Grundgesetz übertragene Rechte und auch eine Verletzung ist weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht von vornherein ausgeschlossen. Somit sind die Abgeordneten antragsbefugt.

V. Form und Frist

Schließlich müssten die Antragsteller den Antrag unter Beachtung der Form- sowie Fristvorschriften gestellt haben. Nach § 23 Abs. 1, § 64 Abs. 2 BVerfGG muss der Antrag schriftlich, begründet sowie mit Nennung der möglicherweise

verletzten Norm gestellt werden. Hiervon ist mangels entgegenstehender Angaben auszugehen. Die Anträge wurden auch innerhalb der nach § 64 Abs. 3 BVerfGG erforderlichen Frist von sechs Monaten erhoben, die mit Kenntnis des Antragstellers von der beanstandeten Maßnahme oder Unterlassung zu laufen beginnt.

VI. Zwischenergebnis

Der Antrag der Abgeordneten der L-Fraktion ist zulässig. Der Antrag der L-Fraktion als solche ist jedoch mangels Antragsbefugnis unzulässig.

B. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, wenn die Abgeordneten der L-Fraktion durch den Ausschluss von der Sitzung gemäß § 38 GOBT tatsächlich in ihren Rechten verletzt sind, § 67 BVerfGG. (Das BVerfG kann dabei nur feststellen, ob die beanstandete Disziplinarmaßnahme gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt. Aufheben kann es diese jedoch nicht.)

Als verletzte Rechte der Abgeordneten kommen hier deren Statusrechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG in Betracht.

I. Gewährleistungsbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

Die Abgeordneten bilden in ihrer Gesamtheit die Volksvertretung. Sie bringen die Interessen des Volkes im Parlament zur Geltung, bestimmen entsprechend die Inhalte der Politik und legitimieren dadurch die Ausübung der staatlichen Gewalt. Die Erfüllung dieser Aufgaben des Bundestages durch die Abgeordneten wird verfassungsrechtlich durch den Status der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit garantiert.¹⁵

Hier könnte der Grundsatz der Freiheit des Mandates betroffen sein, der in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verortet wird, wonach die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind. Die Freiheit verpflichtet den Abgeordneten dazu, im Rahmen der Ausübung seines Mandats alle Entscheidungen unabhängig von gesellschaftlicher Inpflichtnahme nach seinen eigenen politischen Überzeugungen zu treffen.¹⁶ Der Status der Freiheit des Mandats ist dabei verschiedenartig ausgestaltet. So schützt er zum einen vor Verlust des Mandates und unzulässiger Einflussnahme auf die Art und Weise der Mandatsausübung und gewährleistet zum anderen dem Abgeordneten die Wahrnehmung der parlamentarischen Handlungsmöglichkeiten.¹⁷

Vorliegend kommt es auf die parlamentarischen Teilnahmerechte der Abgeordneten an. Der Abgeordnete hat das Recht, an allen Formen des parlamentarischen Prozesses

¹¹ BVerfGE 103, 81 (86); siehe hierzu auch *Clemens*, in: Fürst/Herzog/Umbach (Hrsg.), FS Zeidler, Bd. 2, 1987, S. 1261 (S. 1280 f.).

¹² BVerfGE 102, 224 (232); *Schlaich/Korioth*, Das Bundesverfassungsgericht, 7. Aufl. 2007, Rn. 94.

¹³ BVerfGE 104, 14 (19).

¹⁴ Als verletztes Recht einer Fraktion aus dem Grundgesetz kommt lediglich Art. 53a Abs. 1 S. 2 GG in Betracht, der das Verfahren der Bildung des Gemeinsamen Ausschusses regelt.

¹⁵ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 132.

¹⁶ *Klein*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Bd. 4, Stand: 56. EL (10/09), Art. 38 Rn. 195.

¹⁷ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 142.

teilzunehmen.¹⁸ Dabei darf er an den Entscheidungen mitwirken und sein Stimmrecht ausüben. Um seinen parlamentarischen Aufgaben, insbesondere seiner Kontrollfunktion nachkommen zu können, besitzt der Abgeordnete ein Rederecht sowie ein Frage- und Informationsrecht. Schließlich steht dem Abgeordneten auch ein Initiativrecht in Form eines Antrags- und Wahlvorschlagsrechtes zu.

Der vorliegende Fall betrifft die Teilnahme der Abgeordneten der L-Fraktion an der Sitzung des Bundestages und der Ausübung ihrer parlamentarischen Teilhaberechte. Der Gewährleistungsbereich des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ist somit eröffnet.

II. Eingriff

In den Gewährleistungsbereich des freien Mandats aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG müsste eingegriffen worden sein. Die Abgeordneten der L-Fraktion wurden von dem Bundestagspräsidenten von der Sitzung ausgeschlossen. Damit wurden ihre parlamentarischen Teilhabe- und Mitwirkungsrechte beeinträchtigt. Dies stellt einen Eingriff in den Gewährleistungsbereich des freien Mandats aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG dar.

Daran ändert auch der spätere Beschluss des Bundestages, gemäß § 126 GOBT von der Geschäftsordnung abzuweichen und die Abgeordneten der L-Fraktion zur Abstimmung zuzulassen, nichts. Zum einen bleibt die Beeinträchtigung des Anwesenheits-, des Frage- und des Antragsrechts der Abgeordneten bestehen und zum anderen kann durch den Gebrauch von Disziplinarmitteln gegenüber Abgeordneten beim interessierten Bürger der Eindruck entstehen, dass der Abgeordnete sich nicht an die parlamentarischen Gepflogenheiten halte, wodurch ein Ansehensverlust droht.

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Dieser Eingriff in die Freiheit des Mandats aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG könnte jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Denn auch die Rechte aus dem Status des freien Mandats werden nicht schrankenlos gewährleistet, sondern können durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang eingeschränkt werden.¹⁹

Diese Einschränkung muss jedoch in einem Rechtssatz normiert sein. Der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes aus Art. 20 Abs. 3 GG kommt hier allerdings nicht zur Anwendung, da kein Eingriff in die Rechte des Bürgers vorliegt, sondern Normgeber und -adressat identisch sind²⁰. Das bedeutet, dass die Abgeordnetenrechte auch aufgrund der vom Parlament kraft seiner Geschäftsordnungsautonomie gemäß Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG erlassenen GOBT eingeschränkt werden können.²¹

¹⁸ Siehe hierzu *Abmeier*, Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten, 1984, S. 132 ff.

¹⁹ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 151.

²⁰ *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 651.

²¹ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 151.

Als Rechtsgrundlage für die Beschränkung der Freiheit des Mandats der Abgeordneten der L-Fraktion kommt hier daher § 38 GOBT in Betracht.

1. Tatbestand des § 38 GOBT

Nach § 38 GOBT kann der Bundestagspräsident wegen gröblicher Verletzung der Ordnung ein Mitglied auch ohne, dass ein Ordnungsruf ergangen ist, für die Dauer der Sitzung aus dem Saal verweisen.

a) Adressat eines Ausschlusses nach § 38 GOBT

Adressat eines solchen Ausschlusses kann jedes Mitglied des Bundestages sein, es sei denn, es ist gleichzeitig Mitglied der Bundesregierung oder deren Beauftragter.²² Diese haben nach Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse Zutritt und können somit nicht nach § 38 GOBT von einer Sitzung ausgeschlossen werden. Im vorliegenden Fall sind die Abgeordneten der L-Fraktion jedoch weder Mitglieder der Bundesregierung noch deren Beauftragte, so dass sie taugliche Adressaten eines Ausschlusses darstellen.

b) Gröbliche Verletzung der Ordnung

Der Ausschluss nach § 38 GOBT als schärfste Form einer Disziplinarmaßnahme setzt weiter eine schuldhaft grobliche Verletzung der Ordnung voraus. Eine solche Verletzung ist beispielsweise bei permanenten Störungen, groben und infamen Beleidigungen, wiederholter Kritik am Präsidenten und Nichtbeachtung seiner Anordnungen gegeben.²³ Hier könnte die gröbliche Verletzung der Ordnung in dem Hochhalten der Plakate zu sehen sein.

Die Auslegung des Tatbestandsmerkmals der gröblichen Verletzung der Ordnung richtet sich nach dem Schutzzweck der Regelung. Der Ausschluss aus dem Plenum gemäß § 38 GOBT dient wie alle anderen parlamentarischen Ordnungsmaßnahmen dem Schutz und der Wahrung der parlamentarischen Ordnung²⁴. Das Parlament ist das Forum der politischen Auseinandersetzung und Willensbildung, ein Ort der Rede und Gegenrede.²⁵ Ziel der Auseinandersetzung ist es, „den Gegner mit rationalen Argumenten von einer Wahrheit und Richtigkeit zu überzeugen oder sich von der Wahrheit und Richtigkeit überzeugen zu lassen“.²⁶ Demonstrationen im Parlament widersprechen jedoch diesem Ziel, da ihre Wirkung nicht primär auf der Argumentation, sondern vielmehr auf dem Auftreten und der Art der Darstellung beruht.

²² *Bücker*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 34 Rn. 34.

²³ *Roll*, in: Kölbl (Hrsg.), Das deutsche Bundesrecht, Stand: 2010, § 38 GOBT.

²⁴ Vgl. *Bücker*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, § 34 Rn. 7.

²⁵ BVerfGE 96, 264 (284 f.); *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 38 Abs. 1 Rn. 90.

²⁶ *Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 4. Aufl. 1969, S. 9.

Des Weiteren könnte hier auch die Auffassung des Ältestenrates des Bundestages zu berücksichtigen sein. Vorgaben für das parlamentarische Verfahren ergeben sich nämlich nicht nur aus der Verfassung und der Geschäftsordnung, sondern insbesondere auch aus Parlamentsbräuchen, Gewohnheitsrecht und der im Bundestag akzeptierten Auslegung der entsprechenden Vorschriften.²⁷ Eine wesentliche Rolle spielt dabei der Ältestenrat. In ihm erarbeiten die parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen für den Einzelfall politisch inspirierte Kompromisse, die darüber hinaus jedoch auch zu einer allgemeinen Anpassung und Auslegung des Verfahrensrechts führen können.²⁸ Folglich ist hier bei der Auslegung des § 38 GOBT auf die Auffassung des Ältestenrates zurückzugreifen.

Anlässlich eines mit der vorliegenden Situation vergleichbaren Konfliktes hat der Ältestenrat bereits einvernehmlich festgestellt, dass Demonstrationen innerhalb des Parlamentes einen groben Verstoß gegen dessen Sitten darstellen und entsprechend der Geschäftsordnung zu behandeln sind. Damit ist auch hier in dem Hochhalten der Plakate eine gröbliche Verletzung der Ordnung i.S.v. § 38 GOBT zu sehen.²⁹

Folglich liegen die Voraussetzungen für einen Ausschluss nach § 38 GOBT vor.

2. Rechtsfolge des § 38 GOBT

Die Entscheidung über einen Ausschluss von der Sitzung nach § 38 GOBT steht im pflichtgemäßen Ermessen des Bundestagspräsidenten. Vor dem Hintergrund dieses Ermessens, sowie des Umstandes, dass es sich bei der „gröblichen Verletzung der Ordnung“ um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, ist bei einem Ausschluss nach § 38 GOBT die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes von besonderer Bedeutung.³⁰ Dieser wird aus dem Rechtsstaats-

prinzip in Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitet, das neben der Verfassungs- und Gesetzesbindung zugleich eine verhältnismäßige Zuordnung der Verfassungs- und sonstigen Rechtsgüter fordert.³¹ Er findet in erster Linie in Verbindung mit Grundrechten Anwendung, ist jedoch auch bei Statusrechten, wie z.B. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, zu berücksichtigen. Der Ausschluss der Abgeordneten muss also ein legitimes Ziel in geeigneter und verhältnismäßiger Weise verfolgen und hierfür auch erforderlich sein.

a) Legitimes Ziel

Zunächst muss die Maßnahme, hier also der Ausschluss von der Sitzung, der Erreichung eines legitimen Zieles dienen. Der Ausschluss der Abgeordneten der L-Fraktion dient dem Schutz und der Wahrung der parlamentarischen Ordnung und damit der Funktionsfähigkeit des Bundestages. Dies stellt ein legitimes Ziel dar, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Funktionsfähigkeit des Parlamentes Grundvoraussetzung einer repräsentativen Demokratie ist und somit auch von Verfassungen wegen nach Art. 20 Abs. 2 GG zu schützen ist.

b) Geeignetheit

Der Ausschluss der Abgeordneten der L-Fraktion von der Sitzung muss zur Erreichung dieses legitimen Zieles auch geeignet sein. Eine Maßnahme ist geeignet, wenn mit ihrer Hilfe das angestrebte Ziel erreicht oder die Zielerreichung gefördert werden kann.³²

Der Ausschluss der Abgeordneten stellt sicher, dass diese nicht weiter die Sitzung für Demonstrationen nutzen. Die Maßnahme war damit zur Wiederherstellung der Ordnung geeignet.³³

c) Erforderlichkeit

Des Weiteren müsste der Sitzungsausschluss durch den Bundestagspräsidenten auch erforderlich gewesen sein. Dies ist der Fall, wenn es kein anderes Mittel gab, welches unter geringeren Belastungen des Betroffenen zur Zielerreichung ebenso geeignet ist.³⁴

Bei dem Ausschluss eines Abgeordneten von der Sitzung handelt es sich um die schärfste Disziplinarmaßnahme, die

²⁷ Bückler, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, § 11 – Parlamentsbrauch, Gewohnheitsrecht, Observanz.

²⁸ Zeh, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 53 Rn. 16.

²⁹ Hinweis: Doch auch wenn man hier eine Verletzung der Ordnung durch das Hochhalten von Plakaten ablehnt, sind im Ergebnis die Tatbestandsvoraussetzungen des § 38 GOBT zu bejahen. Anknüpfungspunkt wäre dann die Nichtbefolgung der Anordnung des Bundestagspräsidenten, die Plakate herunterzunehmen. Im Interesse der Rechtssicherheit, der Ordnung im Parlament und der Autorität des Bundestagspräsidenten müssen dessen Anordnungen zunächst befolgt werden, auch wenn sie von dem Betroffenen für rechtswidrig gehalten werden, Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 38 Abs. 1 Rn. 90. Dem entspricht auch, dass Kritik an Disziplinarentscheidungen des Bundespräsidenten durch die Betroffenen oder andere Abgeordnete ihrerseits als Verletzung der parlamentarischen Ordnung angesehen wird und gemäß § 36 S. 3 GOBT ein Ordnungsruf und dessen Anlass von nachfolgenden Rednern nicht behandelt werden dürfen.

³⁰ Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 658.

³¹ Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 20 Abs. 3 Rn. 308, 312 ff; Grundfälle zur Verhältnismäßigkeit bei Michael, JuS 2001, 654, 764, 866.

³² BVerfGE 63, 88 (115); 103, 293 (307); Grzeszick, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG, Bd. 3, Stand: 56. EL (10/09), Art. 20 Rn. 112.

³³ Hinweis: Wird die Störung der Ordnung in der Nichtbefolgung der Anordnung des Bundestagspräsidenten gesehen, ist der Ausschluss ebenfalls geeignet, da dadurch die Autorität des Bundestagspräsidenten wiederhergestellt und ferner verhindert wird, dass dessen Anordnungen weiter von den betroffenen Abgeordneten missachtet werden können.

³⁴ BVerfGE 100, 313 (375); Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 20 Abs. 3 Rn. 314.

dem Bundestagspräsidenten zur Verfügung steht, so dass sich hier die Frage stellt, ob die Ordnung im Bundestag nicht durch ein milderes Mittel ebenso erfolgreich hätte wiederhergestellt werden können. Zwar kann nach § 38 Abs. 1 S. 1 GOBT der Ausschluss erfolgen, auch ohne dass zuvor ein Ordnungsruf ergangen ist. Es ist also nicht erforderlich, dass zunächst ein milderes Disziplinarittel, beispielsweise ein Ordnungsruf nach § 36 GOBT, erfolglos angewendet werden musste. Dies entbindet jedoch nicht von der Verpflichtung eine mildere Disziplinarmaßnahme zu wählen, wenn diese ebenso geeignet ist.

Als milderes Mittel kommt hier ein Ordnungsruf nach § 36 GOBT in Betracht³⁵. Da die Abgeordneten jedoch bereits die Anordnung des Bundestagspräsidenten die Plakate herunterzunehmen nicht befolgten, war nicht davon auszugehen, dass die Abgeordneten einem Ordnungsruf nachgekommen wären, so dass dieser nicht ebenso geeignet gewesen wäre, wie der Ausschluss aus dem Plenum. Hier sind damit keine milderen, jedoch ebenso geeigneten Maßnahmen ersichtlich, so dass der Ausschluss der Abgeordneten der L-Fraktion auch erforderlich war.

d) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Schließlich müssten die beim Betroffenen durch die Maßnahme eintretenden Nachteile in einem angemessenen Verhältnis zu dem bezweckten Ziel der Maßnahme stehen.³⁶ Im vorliegenden Fall ist dabei ein angemessener Ausgleich zwischen der Erhaltung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments und den parlamentarischen Teilhaberechten der Abgeordneten herzustellen.

Bei dem Ausschluss eines Abgeordneten von einer Sitzung gemäß § 38 GOBT handelt es sich um eine Maßnahme, die für den betroffenen Abgeordneten auch einen gewissen Strafcharakter besitzt.³⁷ Neben der mit einer solchen Disziplinarmaßnahme verbundenen negativen Außenwirkung hat ein Sitzungsausschluss für den Abgeordneten auch unmittelbare Nachteile zur Folge. Er hat keine Möglichkeit mehr von seinem Rederecht Gebrauch zu machen und persönlich Bemerkungen und Erklärungen abzugeben. Gerade das Rederecht des Abgeordneten ist unverzichtbar für die Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben. Des Weiteren kann er sein Frage- und Informationsrecht gegenüber der Bundesregierung aus Art. 43 GG nicht nutzen. Auch sein Antragsrecht, welches ihm sowohl in Verfahrensangelegenheiten als auch in Sachfragen zusteht, wird eingeschränkt.

Schließlich ergeben sich aus einem Sitzungsausschluss auch finanzielle Nachteile, da der betroffene Abgeordnete nach § 38 Abs. 5 GOBT nicht als beurlaubt gilt und sich nicht in die Anwesenheitsliste eintragen darf. Dies hat zur Folge, dass ihm die in § 14 AbgG genannten Beiträge von der Kostenpauschale abgezogen werden.

³⁵ Siehe zu den verschiedenen Ordnungsmaßnahmen des Bundestagspräsidenten, *Versteyl*, NJW 1983, 379.

³⁶ BVerfGE 100, 313 (375 f.); *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 184.

³⁷ *Bücker*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, § 34 Rn. 12.

Allerdings finden die Statusrechte der Abgeordneten ihre Grenze darin, dass sie ihrerseits nicht missbräuchlich ausgeübt werden dürfen.³⁸ Die parlamentarischen Disziplinarittel stellen dabei ein notwendiges innerparlamentarisches Korrektiv dar, das die geordnete Wahrnehmung der Statusrechte gewährleistet.³⁹ Zudem werden die Statusrechte durch das Wesen und die Funktionsfähigkeit des Parlamentes eingeschränkt.⁴⁰ Damit das Parlament seine Aufgaben sachgerecht erfüllen kann, müssen die Teilhaberechte, die als Mitgliedsrechte bestehen und verwirklicht werden, daher im Einzelnen ausgestaltet, aufeinander abgestimmt und insofern auch eingeschränkt werden.⁴¹

Im vorliegenden Fall liegt die Beschränkung der parlamentarischen Teilhaberechte der Abgeordneten in dem Ausschluss aus dem Plenarsaal. Dieser Ausschluss ist jedoch erforderlich, um einen sachgerechten Beratungsgang und die Entscheidungsfähigkeit des Parlamentes sicherzustellen. Da die dadurch geschützte Funktionsfähigkeit des Parlamentes ein durch Art. 20 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verankerter Belang von überragender Bedeutung für eine Demokratie darstellt, ist in dem Ausschluss der Abgeordneten kein unangemessener Eingriff zu sehen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich die Abgeordneten der L-Fraktion aufgrund der Position des Ältestenrates zu solchen Demonstrationen der möglichen Konsequenzen bewusst waren.

Im Ergebnis ist damit festzustellen, dass der Ausschluss der Abgeordneten der L-Fraktion auch verhältnismäßig im engeren Sinne und damit insgesamt verhältnismäßig war.

IV. Zwischenergebnis

Der Ausschluss der Abgeordneten der L-Fraktion stellt einen Eingriff in deren Freiheit des Mandats aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und den sich daraus ergebenden parlamentarischen Teilhaberechten dar, der jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. Folglich sind die Abgeordneten nicht in ihren Rechten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verletzt.

C. Gesamtergebnis

Der Antrag der L-Fraktion ist aufgrund der fehlenden Antragsbefugnis unzulässig. Der Antrag der Abgeordneten der L-Fraktion ist zulässig, jedoch unbegründet.

³⁸ *Achterberg/Schulte*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 38 Abs. 1 Rn. 90.

³⁹ *Bücker*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, § 34 Rn. 11.

⁴⁰ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 153.

⁴¹ BVerfGE 80, 188 (219).