



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

INFORMATION
16/339

Alle Abg

Zulässigkeit der Kommunikation zwischen Abgeordneten und Besuchern während der Plenardebatte mit Bezügen zur historischen Entwicklung

Bearbeitung: Dr. Daniel Sandhaus

Datum: 16. Februar 2016

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag des Präsidiums des Landtags erstellt. Das Gutachten wurde durch das Präsidium zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|-----------|
| A. | GUTACHTENAUFTRAG | 4 |
| B. | GUTACHTEN | 5 |
| I. | ÖFFENTLICHKEIT UND PARLAMENTARISCHE DEMOKRATIE..... | 5 |
| 1. | <i>Historische Entwicklung</i> | 5 |
| 2. | <i>Öffentlichkeitsgrundsatz im Verfassungsgefüge</i> | 7 |
| II. | PARLAMENTARISCHE REGELN ZUR KOMMUNIKATION WÄHREND DER PLENARDEBATTE..... | 8 |
| 1. | <i>Regeln für die Öffentlichkeit</i> | 8 |
| 1.1. | Historische Entwicklung..... | 9 |
| 1.2. | Beschränkung auf passive Zuhörerschaft..... | 12 |
| 2. | <i>Regeln für Abgeordnete</i> | 13 |
| 2.1. | Historische Entwicklung..... | 13 |
| 2.2. | Rederecht und parlamentarische Ordnung..... | 16 |
| C. | ERGEBNIS | 24 |
| D. | ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS | 25 |
| E. | LITERATURVERZEICHNIS | 26 |
| F. | ANHÄNGE | 28 |

A. Gutachtenauftrag

In der Plenarsitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 4. Dezember 2015¹ kam es zu einem Wortwechsel zwischen dem Vizepräsidenten des Landtags *Oliver Keymis* und dem Abgeordneten *Oliver Bayer* (PIRATEN) betreffend die Kommunikation im Plenum.

Der Abgeordnete *Bayer* begann seinen Redebeitrag wie folgt:

„Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Verehrte Besucher! Die Besucher in der Mitte, die den Anfang der Debatte mitbekommen haben, sind schon wieder weg.“

Vizepräsident *Keymis* fragte hierauf, ob er den Kollegen unterbrechen dürfe. Er habe eine generelle Anmerkung:

„Wir sprechen hier in diesem Parlament nicht mit den Zuschauern. Das ist im Parlamentarismus ganz klar so geregelt. Das hat damit zu tun, dass wir aus Weimar gelernt haben. Ich will es einmal ganz deutlich sagen: Es ist nett, wenn Sie die Leute begrüßen, obwohl es falsch ist; es entspricht nicht dem parlamentarischen Brauch. Wir wenden uns hier an die gewählten Abgeordneten – das ist die repräsentative parlamentarische Demokratie. Ich würde sehr darum bitten, dass wir es dabei auch belassen und uns hier miteinander unterhalten über das, was wir für die Menschen draußen zu entscheiden haben. Die Zuschauerinnen und Zuschauer sind angehalten, weder Beifall noch Missfallen zu äußern. Wenn Sie sie einbeziehen, zwingen Sie sie in eine Situation, wobei Sie, aus meiner Sicht jedenfalls, Ihre Kompetenz als Abgeordnete an dem Punkt überschreiten. Ich bitte Sie, halten Sie sich dran! Hier ist das Parlament. Sprechen Sie mit Ihren Kolleginnen und Kollegen! Wir verhandeln das hier. [...]“

Die Ansprache und Einbeziehung von Zuschauerinnen und Zuschauer durch Abgeordnete erfolgt regelmäßig durch Angehörige der Piratenfraktion, ist aber nicht auf diese begrenzt.²

Aufgrund der oben angeführten Aussprache in der Plenardebatte vom 4. Dezember 2015 hat das Präsidium des Landtags NRW den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst mit Schreiben vom 11. Dezember 2015 um die Anfertigung eines Gutachtens gebeten. Das Präsidium bittet um Prüfung, inwieweit Kommunikation zwischen Abgeordneten und Besuchern während der Plenardebatte zulässig ist. Dabei sollen die historischen Entwicklungen einbezogen werden.

¹ Plenardebatte vom 4. Dezember 2015, Plenarprotokoll 16/99. S. 10288 f.

² Vgl. beispielsweise die Redebeiträge der Abgeordneten *Wilfried Grunendahl* (CDU), *Inge Blask* (SPD), *Jutta Velte* (GRÜNE), *Hartmut Ganzke* (SPD), *Robert Stein* (CDU) und *Ulla Thönissen* (CDU) in der Plenardebatte vom 4. November 2015, Plenarprotokoll 16/95, S. 9784, 9786, 9792, 9808, 9826, 9867. Für die Erstellung dieses Gutachtens wurde auf eine systematische Durchsicht der Plenarprotokolle verzichtet. Zur Analyse einer Stichprobe siehe unten B.II.2.2 sowie Anhang 1.

B. Gutachten

I. Öffentlichkeit und parlamentarische Demokratie

Zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragestellung ist zunächst auf das grundsätzliche Verhältnis zwischen Parlamentsplenum und Öffentlichkeit einzugehen.

1. Historische Entwicklung

Die moderne bürgerliche Öffentlichkeit und der repräsentative Parlamentarismus stehen in einem engen funktionellen wie historischen Zusammenhang: Öffentlichkeit und freie Berichterstattung sind und waren konstitutiv für die Legitimität des Parlamentarismus als Institution der repräsentativen Demokratie.³ Bereits bei der französischen Revolution von 1789 wurde die zentrale Bedeutung der freien Berichterstattung für die Legitimität der Parlamentsarbeit erkannt; ab August 1789 wurden die Verhandlungen der Nationalversammlung protokollarisch erfasst und im Wortlaut veröffentlicht.⁴ In England war die Veröffentlichung jedenfalls kurzer Protokolle ab 1771 gängige Praxis, wobei die Publikation in Zeitungen erst 1840 gesetzlich zugelassen wurde.⁵

Auch in Deutschland gehört das Prinzip der Öffentlichkeit seit der Revolution von 1848 zu den Grundsätzen des Parlamentarismus: Die Frankfurter Nationalversammlung gab stenografische Berichte ihrer Beratungen heraus; zugleich ermöglichte die Aufhebung der Zensur eine offene Presseberichterstattung.⁶ Der Verfassungsentwurf der Paulskirche vom 28. März 1849 enthielt dann auch in Art. 111 S. 1 die verfassungsrechtliche Garantie der Sitzungsöffentlichkeit.⁷

Zwar kam es nach dem Scheitern der Revolution erneut zu Beschränkungen der Pressefreiheit; die Errungenschaften der Märzrevolution gingen aber nicht in Gänze verloren. So garan-

³ Vgl. *Biefang*, Die andere Seite der Macht. Reichstag und Öffentlichkeit im „System Bismarck“ 1871-1890, S. 66. Unter Verweis auf *Jürgen Habermas* beschreibt *Biefang* die Parlamente als wichtigste Akteure der „diskursiven“ Öffentlichkeit, die an Stelle der „repräsentativen“ Öffentlichkeit des „Absolutismus“ getreten sei. Diese bereits pluralistisch verfasste Öffentlichkeit sei als „vermittelnde, kontrollierende und impulsgebende Instanz zwischen Regierte und Regierende“ getreten, vgl. *Biefang*, a.a.O., S. 66 f., dort insbesondere Fn. 1 und 3 mit weiteren Nachweisen zur historischen Forschung.

⁴ *Biefang*, a.a.O., S. 66.

⁵ *Biefang*, a.a.O., S. 66 f. („Parliamentary Papers Act“).

⁶ *Biefang*, a.a.O., S. 68 f. Zur Presse in der Paulskirche siehe auch *Martenson*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, S. 265.

⁷ Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849 (Paulskirche), Art. 111: „Die Sitzungen beider Häuser sind öffentlich. [...]“

tierte das preußische Pressegesetz von 1851 explizit die freie Berichterstattung über öffentliche Parlamentssitzungen.⁸ In der Verfassung des Norddeutschen Bundes wurden dann sowohl die Parlamentsöffentlichkeit als auch die Freiheit der Berichterstattung verankert.⁹

Bezeichnend für den damaligen Stellenwert des Öffentlichkeitsgrundsatzes ist ein Kommentar des Abgeordneten *Eduard Lasker* zur Verabschiedung des allgemeinen Wahlrechts für den Reichstag des Norddeutschen Bundes 1867:

„[D]ie Kreise welche die Wahlen vollziehen, müssen genaue Kenntniß davon erhalten was hier verhandelt wird; [...] die weiten Schichten des Volkes, welche bei den Wahlen den Ausschlag geben, müssen über die Stellung der einzelnen Mitglieder, über deren Verhalten, sowie über das, was sie geleistet haben, gut unterrichtet sein.“¹⁰

Die Bestimmung aus der Verfassung des Norddeutschen Bundes wurde wortgleich in die Deutsche Reichsverfassung von 1871 übernommen¹¹ und der Öffentlichkeitsgrundsatz anschließend auch in Art. 29 S. 1 der Weimarer Reichsverfassung garantiert.¹² Der Öffentlichkeitsgrundsatz galt im Übrigen auch für die Verhandlungen in der Nationalversammlung von 1919¹³ und im Parlamentarischen Rat 1948/1949.¹⁴

⁸ *Biefang*, a.a.O., S. 69, siehe § 38 des Preußischen Pressegesetzes vom 12. Mai 1851. Vgl. auch *Achterberg*, Parlamentsrecht, S. 566.

⁹ Vgl. *Biefang*, a.a.O., S. 69; der einschlägige Art. 22 der Verfassung vom 16. April 1867 im Wortlaut: „Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich. Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.“

¹⁰ Zitiert nach *Biefang*, a.a.O., S. 67, dort Fn. 5.

¹¹ Siehe Art. 22 der Verfassung des Deutschen Reiches, Deutsches Reichsgesetzblatt, Band 1871, Nr. 16, S. 63 – 85. Für den Wortlaut vgl. Fn. 9. Für die Verfassung von 1871 war strittig, ob die Öffentlichkeit überhaupt ausgeschlossen werden konnte. Die Verfassung selbst enthielt keine entsprechende Regelung, anders die damalige Geschäftsordnung, vgl. *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, § 19, 2. a).

¹² Die Bedeutung der öffentlichen Plenarsitzung für parlamentarische Repräsentation verdeutlicht auch die Tagungspraxis des Reichstags der Weimarer Republik. Dort durften während Plenarsitzungen keine anderen Gremien (Ausschüsse, Fraktionen) tagen, um eine Teilnahme aller Abgeordneter zu ermöglichen, siehe *Feldkamp*, Reichstag und Bundestag - Edition eines wiederentdeckten Vortrags von Paul Löbe aus dem Jahre 1951, ZParl 38 (2007), S. 376, 381.

¹³ Siehe § 36 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Weimarer Nationalversammlung vom 6. Februar 1919, abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Die Geschäftsordnungen deutscher Parlamente seit 1848.

¹⁴ Siehe § 27 S. 1 der von der Vollversammlung des Parlamentarischen Rats am 22. September 1948 genehmigten Fassung der Geschäftsordnung.

2. Öffentlichkeitsgrundsatz im Verfassungsgefüge

Das demokratische System der Bundesrepublik Deutschland ist als parlamentarische, repräsentative Demokratie verfasst.¹⁵ Die Systematik des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland („GG“) und auch der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen („LV NRW“) ist dabei nicht auf die strikte Trennung der Gewalten ausgerichtet. Es folgt vielmehr dem ‚Westminster-Modell‘: Nicht Exekutive und Legislative stehen sich gegenüber, sondern Opposition und die von der Parlamentsmehrheit getragene Regierung.¹⁶ Die Opposition strebt danach, bei der nächsten Wahl selbst die Mehrheit zu erringen und dann die Regierung zu stellen; dazu präsentiert sie eine konkrete Alternative zur Politik der Parlamentsmehrheit – inhaltlich wie personell.¹⁷ Die Auseinandersetzung zwischen Mehrheit und Opposition bedingt ein zentrales Element der parlamentarischen Auseinandersetzung: Die Debatte im Parlament ist nach außen gerichtet, die Öffentlichkeit (auch) Adressat.

Rechtstheoretisch gründet die Parlamentsöffentlichkeit dann auch auf dem Repräsentationsprinzip.¹⁸ Zwar dient die öffentliche Parlamentsdebatte nach älterer Auffassung vorwiegend dem Ringen um das beste Ergebnis, der Entscheidungsfindung, dem „*Gegeneinanderstellen von Argument und Gegenargument im Stadium der Entscheidungssuche, also bei noch nicht abgeschlossenem Ergebnis*“.¹⁹ Jedenfalls heute entspricht diese Vorstellung aber nicht mehr der parlamentarischen Praxis. Im Regelfall dient die Debatte weniger der Herbeiführung einer Entscheidung, sondern vielmehr dazu, die Gründe der Zustimmenden wie Ablehnenden transparent zu machen.²⁰ Das Plenum bietet das Forum, um die Gründe für die jeweilige Entscheidung öffentlichkeitswirksam klar- und darzustellen.²¹ Die Debatte im Plenum dient nicht mehr

¹⁵ Zu Theorien der Repräsentation vgl. *Hofmann/Dreier*, in: *Schneider/Zeh*, S. 165 ff.; zur historischen Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland siehe *Kühne* und *von Beyme*, in: *Schneider/Zeh*, S. 49 ff. und 101 ff.

¹⁶ Vgl. insbesondere Art. 52 Abs. 1 LV NRW und Art. 63 GG. Zur Rollenverteilung im parlamentarischen System der Bundesrepublik siehe *Schliesky*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, *Parlamentsrecht*, S. 249 ff. (Regierung) und S. 252 ff. (Opposition).

¹⁷ Zur Opposition im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes siehe *Schneider*, in: *Schneider/Zeh*, S. 1062 ff., 1071 f. (zum Ziel des Machtwechsels), 1074 f. (zur Alternativenbildung).

¹⁸ So bereits *Guizot*, *Histoire des origines du gouvernement représentatif et des institutions politiques de l'Europe*, S. 124 („*A considérer la théorie, la publicité est peut-être le caractère le plus essentiel du gouvernement représentatif*“); siehe auch *Achterberg*, a.a.O., S. 563 f.; *Kißler*, in: *Schneider/Zeh*, S. 995; *Dickersbach*, in: *Geller/Kleinrahm*, *Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, Art. 42 Anm. 1.

¹⁹ Siehe *Zeh*, in: *Schneider/Zeh*, S. 923 f., der insoweit von ‚Kreationstheorie‘ spricht (Gegenbegriff: ‚Legitimationstheorie‘). *Zeh* selbst vertritt eine vermittelnde Position.

²⁰ Zum sich wandelnden Verhältnis zwischen Legitimation und Wahrheitssuche in der Parlamentsdebatte siehe *Thesling*, in: *Heusch/Schönenbroicher*, *Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen*, Art. 42 Rn. 1; *Schürmann*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, S. 612 ff.; *Müller-Terpitz*, in: *Löwer/Tettlinger*, *Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, Art. 42 Rn. 4; *Dickersbach*, a.a.O., Art. 42 Anm. 1.

²¹ *Schürmann*, a.a.O., S. 610.

der Suche nach der richtigen Lösung; sie zwingt Regierung und Opposition vielmehr dazu ihre jeweilige Politik darzulegen und Meinungsunterschiede öffentlich auszutragen.²² Entsprechend müssen und werden Abgeordnete ihre Reden, Strategien und Argumente an der Öffentlichkeit ausrichten.²³ Die Debatte dient so der Legitimation und stellt Verantwortung her.²⁴

Entsprechend ist die Öffentlichkeit der Sitzungen als Verfassungsgrundsatz sowohl im Grundgesetz (Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG) als auch in der Landesverfassung (Art. 42 S. 1 LV NRW) verankert.²⁵ Es handelt sich um ein unverzichtbares Prinzip des deutschen Parlamentarismus.²⁶ Ohne Öffentlichkeit keine Repräsentation, ohne Repräsentation keine Legitimation.

II. Parlamentarische Regeln zur Kommunikation während der Plenardebatte

Die Öffentlichkeit ist somit (jedenfalls ein) Adressat der parlamentarischen Debatte, die sich ihr entsprechend öffnen muss. Davon ausgehend ist nun die Frage zu klären, inwieweit Kommunikation – also direkte Interaktion – zwischen Abgeordneten auf der einen Seite sowie Besucherinnen und Besuchern auf der anderen Seite während einer Plenardebatte zulässig ist. Dabei ist zwischen den für die Öffentlichkeit geltenden Regeln und jenen für die Abgeordneten zu unterscheiden.

1. Regeln für die Öffentlichkeit

Für Besucherinnen und Besucher von Plenardebatten bestimmt die Hausordnung des Landtags NRW („**HO LT NRW**“)²⁷ ausdrücklich ein Verbot für Bekundungen des Beifalls, des Missfallens und sonstige laute Äußerungen. Sie sind auf die Rolle eines passiven Zuhörers beschränkt. Das war in der deutschen Parlamentsgeschichte nicht immer der Fall. Im Einzelnen:

²² *Achterberg*, a.a.O., S. 564.

²³ *Biefang*, a.a.O., S. 67; *Zeh*, in: *Schneider/Zeh*, S. 925.

²⁴ So auch *Dickersbach*, a.a.O., Art. 42 Anm. 1., der insoweit von einem Funktionswandel spricht. Siehe auch *Brenner*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, § 44 Rn. 39 ff.

²⁵ Die verfassungsrechtliche Garantie der Öffentlichkeit ist dabei auf das Plenum beschränkt und erfasst nicht auch die Ausschusssitzungen. Der Begriff der ‚Sitzungen‘ in Art. 42 S.1 LV NRW ist insoweit eng auszulegen, vgl. *Müller-Terpitz*, a.a.O., Art. 42 Rn. 2, 13. Vgl. auch Art. 43 LV NRW zur Freiheit der Berichterstattung.

²⁶ *Thesling*, a.a.O., Art. 42 Rn. 1; *Schürmann*, a.a.O., S. 609; *Dickersbach*, a.a.O., Art. 42 Anm. 1. Zur Öffentlichkeit als parlamentarischer Verfahrensmaxime siehe *Achterberg*, a.a.O., S. 561 ff. m.w.N.

²⁷ Erlass einer Hausordnung durch die Präsidentin in der Fassung vom 28. März 2013.

1.1. Historische Entwicklung

Neben der Freiheit der Presseberichterstattung begründet der Öffentlichkeitsgrundsatz bereits seit der Nationalversammlung von 1848 die Zugänglichkeit der Parlamentsdebatten für die allgemeine Öffentlichkeit. Die Tribüne der Paulskirche war frei zugänglich und konnte rund 2.000 Personen fassen; dazu kamen weitere Plätze für bestimmte Gruppen (Presse, Botschaften, etc.), für die Einlasskarten ausgegeben wurden.²⁸ In der Paulskirche war es üblich, dass die Öffentlichkeit die Verhandlungen im Parlament „*teilweise heftig mit Beifalls- und Unmutsbekundungen*“ begleitete.²⁹ Während einer besonders aufgewühlten Debatte kam es am 8. August 1848 zu „*tumultartigen Szenen*“, die darin gipfelten, dass der Präsident die Räumung der Tribüne anordnete.³⁰ Der Historiker *Andreas Biefang* sieht hierin die „*erste Beschränkung der unmittelbaren, nicht medial vermittelten Parlamentsöffentlichkeit*“, wodurch „*ein deutlich sichtbares Zeichen der Entfremdung zwischen Gewählten und Teilen der Wählerschaft*“ gesetzt worden sei.³¹

Wohl auch aufgrund der Erfahrungen in der Paulskirche veränderte sich in der Folge das Verständnis des Öffentlichkeitsgrundsatzes. Die Öffentlichkeit wurde auf die Rolle passiver Zuhörerinnen und Zuhörer beschränkt. Aufschlussreich sind insoweit die Lebenserinnerungen von *Robert von Mohl*, Abgeordneter in der Paulskirche und später im Reichstag:

„Endlich und hauptsächlich war es ein wirkliches Unglück, dass die Emporbühnen der Kirche Raum für viel zu viele Zuhörer boten. [...] und wenn auch das Gesamtbild, das sich darbot, einen großen Eindruck machte, so entwickelte sich gar bald der Unfug einer lauten Einmischung dieser großen Menge in die Verhandlungen; ihr Beifalls- oder Mißfallensrufen war unwürdig für die Versammlung und hatte auf manches Mitglied einen Einfluß bei der Abstimmung.“³²

Auch wenn für dieses Gutachten keine systematische Durchsicht der Plenarprotokolle sowie der Geschäfts- und Hausordnungen aller folgenden deutschen Parlamente erfolgte, kann doch davon ausgegangen werden, dass sich bereits unmittelbar nach der Paulskirche das Ruhegebot für die Tribünen als Grundsatz parlamentarischer Ordnung entwickelte bzw. verfestigte. Schon die Geschäftsordnung der zweiten Kammer des Preußischen Landtags vom 28. März 1849 verbot Zeichen des Beifalls oder Missfallens auf den Tribünen.³³ Die Bestimmung wurde

²⁸ *Biefang*, a.a.O., S. 143.

²⁹ *Biefang*, a.a.O., S. 143.

³⁰ *Biefang*, a.a.O., S. 144.

³¹ *Biefang*, a.a.O., S. 144.

³² *von Mohl*, Lebenserinnerungen, S. 35, vgl. *Biefang*, a.a.O., S. 144.

³³ Siehe § 64 der Geschäftsordnung der zweiten Kammer des Preußischen Landtags vom 28. März 1849, abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Die Geschäftsordnungen deutscher Parlamente

wortgleich in die Geschäftsordnungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes wie des Kaiserreichs übernommen und fand sich auch in der Geschäftsordnung der Nationalversammlung von 1919.³⁴ Für den Reichstag der Weimarer Republik wurde der Wortlaut leicht angepasst, blieb in der Sache aber unverändert.³⁵

Die Sitzungsöffentlichkeit wurde auch durch andere Maßnahmen beschränkt: So verfügte zwar auch der Reichstag über Tribünen, sowohl für die Presse als auch für die allgemeine Öffentlichkeit.³⁶ Im Vergleich zur Paulskirche waren die Tribünen aber nicht nur deutlich kleiner; es war nun eine Einlasskarte erforderlich, die nur nach schriftlicher Anmeldung zu erhalten war.³⁷ Oft konnte aus Platzmangel nicht allen Interessierten der Zugang zur Tribüne ermöglicht werden.³⁸

Abschließend bleibt anzumerken, dass nun zwar ein allgemeines Ruhegebot für die Tribüne galt, dieses aber natürlich nicht immer eingehalten wurde. Auch Verletzungen des Ruhegebots gehören zur deutschen Parlamentsgeschichte: So kam es etwa im März 1908 nach einer Äußerung des Zentrumsabgeordneten *Matthias Erzberger* zu „*Heiterkeit, Unruhe und Zurufe[n]*“ auf der Preshtribüne, worauf der Präsident die Räumung der Tribüne androhte.³⁹ Der Zentrumsabgeordnete *Adolf Gröber* beschimpfte die anwesende Presse anschließend als „*Saubengel*“, was – bis zu einer formellen Entschuldigung *Gröbers* – zu einem mehrtägigen Streik der über die Reichstagsitzungen berichtenden Journalisten führte.

seit 1848 (dort bei § 41): „*Wer von der Tribüne Zeichen des Beifalls oder Mißfallen gibt [...], wird auf der Stelle entfernt.*“

³⁴ Siehe § 60 der Geschäftsordnung des Reichstags des Norddeutschen Bundes vom 12. Juni 1868, sowie § 63 der Geschäftsordnung des Reichstags der Kaiserzeit und § 63 der Geschäftsordnung der Weimarer Nationalversammlung vom 6. Februar 1919, jeweils abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Die Geschäftsordnungen deutscher Parlamente seit 1848* (dort bei § 41).

³⁵ Siehe § 94 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Reichstags der Weimarer Republik vom 12. Dezember 1922, abgedruckt in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Die Geschäftsordnungen deutscher Parlamente seit 1848* (dort bei § 41): „*Wer auf Zuschauertribünen Beifall oder Mißbilligung äußert [...], kann auf Anordnung des Präsidenten sofort entfernt werden.*“

³⁶ Für die Zwecke dieses Gutachtens wurde auf eine differenzierte Darstellung nach den unterschiedlichen, vom Reichstag genutzten Gebäuden, verzichtet (1867-1870 Preußisches Herrenhaus (Norddeutscher Bund), 1871 Preußisches Abgeordnetenhaus, 1871-1894 Provisorium Leipziger Straße 4, ab 1894 Reichstagsgebäude).

³⁷ *Biefang*, a.a.O., S. 142 f.

³⁸ *Biefang*, a.a.O., S. 144 f. Zur Zusammensetzung des Publikums der Sitzungen des Reichstags der Kaiserzeit siehe *Biefang*, a.a.O., S. 145 ff.

³⁹ Siehe *Biefang*, a.a.O., S. 70 f. Auslöser war eine Bemerkung *Erzbergers* zur „*hohe[n] Bedeutung der Seele des Negers*“.

Bei der Beratung des Reichshaushaltsplans im März 1926 ließ eine ZuhörerIn von der mittleren Tribüne ein Plakat in den Saal herab.⁴⁰ Weil sich nicht feststellen ließ, von wem die Störung ausging, ordnete Vizepräsident *Johannes Bell* (Zentrum) die Räumung der Tribünen an. Dies hatte Tumulte im Plenum zur Folge.⁴¹ Nach einer Unterbrechung der Sitzung kam es zu einem scharfen Wortwechsel zwischen Vizepräsident *Bell* und Abgeordneten der KPD. Letztere warfen *Bell* Verfassungsbruch vor, weil dieser die Sitzung wieder eröffnet hatte, bevor auch die Tribünen wieder zugänglich waren.⁴² In der Reichstagssitzung vom 18. Februar 1929 kam es zu einem Wortgefecht zwischen Reichstagspräsident *Paul Löbe* und dem Abgeordneten *Walter Stoecker* (KPD) betreffend Maßnahmen eines Vizepräsidenten zur Wiederherstellung der Ordnung auf den Tribünen.⁴³ *Löbe* verwehrte *Stoecker* die Abgabe einer Erklärung zur Geschäftsordnung und erhob seinerseits Vorwürfe gegen die Fraktion der KPD. Die Störungen auf der Tribüne seien „nach Vereinbarung und im Zusammenwirken mit der kommunistischen Fraktion“ herbeigeführt worden, „zum Teil von denselben Leuten, die schon vor einigen Wochen die Vorgänge auf der Tribüne des Reichstags herbeigeführt“ hätten.

Im Bayerischen Landtag der Weimarer Republik rief der Journalist und spätere CSU-Politiker *August Schwingenstein* während einer Hetzrede des NSDAP-Abgeordneten *Julius Streicher* von der Pressetribüne „Die Nazis führen sich auf wie die Lausbuben.“⁴⁴ *Schwingenstein* wurde wegen Beleidigung zu einer Geldstrafe verurteilt.⁴⁵ Aus dem Parlamentarischen Rat ist ein Wortgefecht zwischen dem späteren Bundespräsidenten *Theodor Heuss* und dem Abgeordneten *Heinz Renner* (KPD) überliefert. Nach einigen Zwischenrufen von Seiten *Renners* erwiderte *Heuss*: „*Renner*, halten Sie mal eine Zeit Ihr Maul und seien Sie ruhig!“⁴⁶ *Heuss* erntete für seine Worte zustimmenden Beifall, dem sich auch die Gäste auf der Tribüne anschlossen. Der damalige Präsident des Parlamentarischen Rats und spätere Kanzler *Konrad Adenauer* ermahnte allerdings weder den Abgeordneten *Heuss* noch die Tribüne. Vielmehr äußerte er in Richtung des Abgeordneten *Renner*: „*Herr Heuss*, ich nehme an, *Herr Renner* hat Ihnen das nicht übel genommen.“⁴⁷

⁴⁰ Plenarprotokoll des Reichstags, 185. Sitzung der 3. Wahlperiode, 24. März 1926, S. 6605 f. Siehe dazu auch *Feldkamp*, a.a.O., S. 387, dort Fn. 60.

⁴¹ Ein Abgeordneter rief dem Vizepräsidenten zu, warum dieser die Dame nicht einfach festgestellt habe, worauf der Abgeordnete *Max Schütz* (KPD) erwiderte: „*Geh doch rauf, du vollgefressener Strumpf, du!*“. Danach kam es zu anhaltender Unruhe und scharfen Wortwechseln im Plenum, vgl. Plenarprotokoll des Reichstags, 185. Sitzung der 3. Wahlperiode, 24. März 1926, S. 6605 f.

⁴² Plenarprotokoll des Reichstags, 185. Sitzung der 3. Wahlperiode, 24. März 1926, S. 6609 ff.

⁴³ Plenarprotokoll des Reichstags, 45. Sitzung der 4. Wahlperiode, 18. Februar 1929, S. 1156.

⁴⁴ *Probst*, Die NSDAP im bayerischen Landtag 1924-1933, S. 123.

⁴⁵ Zu den Details des sog. „*Schwingensteinskandals*“ siehe *Probst*, a.a.O., S. 122 ff.

⁴⁶ Zitiert nach *Feldkamp*, a.a.O., S. 396, dort auch Fn. 105.

⁴⁷ Vgl. *Feldkamp*, a.a.O., S. 397.

Im Ergebnis belegt die dargestellte Auswahl einiger Verletzungen des Ruhegebots nochmals die grundsätzlich allgemein anerkannte Geltung der Norm. Die jeweilige öffentliche Aufmerksamkeit bezeugt die Singularität der Vorkommnisse. Die Einhaltung des Ruhegebots war die Regel.

1.2. Beschränkung auf passive Zuhörerschaft

Die Landesverfassung bestimmt, dass die Sitzungen des Landtags grundsätzlich öffentlich sind, Art. 42 S. 1 LV NRW. Weitergehende Bestimmungen enthält die Verfassung nicht. Auch die Geschäftsordnung des Landtags NRW („**GO LT NRW**“) enthält in der heutigen Fassung neben dem Öffentlichkeitsgrundsatz (§ 19 S. 1 GO LT NRW) keine besonderen Bestimmungen für die Öffentlichkeit bei Plenarsitzungen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Geschäftsordnungen das parlamentarische Innenleben regeln und Dritte daher grundsätzlich nicht zu den Normadressaten zählen; strittig ist, ob sie gegenüber Dritten überhaupt Geltung entfalten können.⁴⁸ Rechtsgrundlage für Maßnahmen gegenüber Besucherinnen und Besuchern ist daher grundsätzlich das Hausrecht und die Polizeigewalt.⁴⁹ Beides wird von der Verfassung der Landtagspräsidentin zugewiesen, Art. 39 Abs. 2 S. 3 LV NRW, § 6 Abs. 2 GO LT NRW.

Gestützt auf Art. 39 Abs. 2 LV NRW hat die Präsidentin eine Hausordnung erlassen⁵⁰, die in § 6 Abs. 3 das Verhalten auf der Tribüne regelt:

§ 6 Verhalten in den Gebäuden und Sitzungsräumen

[...]

(3) Auf der Zuhörertribüne und in den Sitzungsräumen sind Bekundungen des Beifalls, des Missfallens und sonstige laute Äußerungen sowie ungebührliches Verhalten und Störungen jeglicher Art untersagt.

⁴⁸ Auch die rechtliche Einordnung von parlamentarischen Geschäftsordnungen ist umstritten, vgl. *Achterberg*, a.a.O., S. 326 f. (für gegenüber Dritten nicht geltende Innenrechtsnorm); *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, S. 304 ff. mit Überblick über die vertretenen Auffassungen. Die Rechtsgrundlage für den Erlass einer Geschäftsordnung findet sich regelmäßig in der jeweiligen Verfassung, siehe Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 2 LV NRW.

⁴⁹ *Hemmer*, *Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen*, S. 275; *Bücker*, a.a.O., S. 973. Rechtsdogmatisch ist noch anzumerken, dass explizit für Maßnahmen bei Störungen der Plenarsitzung etwas anderes gelten soll. Hier sei die Ordnungsgewalt des Sitzungsleiters nach § 38 GO LT NRW Rechtsgrundlage, so *Thesling*, a.a.O., Art. 39 Rn. 8; *Menzel*, in: *Löwer/Tettinger*, Art. 39 Rn. 28, mit Verweis auf den engen Zusammenhang zwischen Öffentlichkeit und Plenarsitzung.

⁵⁰ Das Recht zum Erlass einer Hausordnung folgt aus dem Hausrecht und der Polizeigewalt nach Art. 39 Abs. 2 S. 3 LV NRW, vgl. *Versteyl*, *Der Bundespräsident und die parlamentarische Disziplinargewalt*, NJW 1983, S. 379 (für den Bundestagspräsidenten).

Die Verletzung der Hausordnung begründet eine Ordnungswidrigkeit nach § 112 OWiG und kann unter bestimmten Voraussetzungen auch strafrechtlich geahndet werden, § 106b Abs. 1 StGB.⁵¹

Die Beschränkung der Öffentlichkeit auf die Rolle des passiven Zuhörens entspricht der aktuellen Parlamentspraxis in Deutschland. Entsprechende Regeln gelten explizit auch für den Deutschen Bundestag. Dort garantiert Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG grundsätzlich jedermann den freien Zugang zu den Tribünen des Bundestags. Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages („GO BT“) erhält als Anhang 1 eine Hausordnung („HO BT“), die den Zugang von Dritten zum Reichstagsgebäude ebenso regelt wie die konkreten Regeln für die Zuhörerinnen und Zuhörer auf den Tribünen. Diese haben die Würde des Hauses zu achten (§ 4 Abs.1 HO BT). Sie sind nur berechtigt zuzuhören.⁵² Die Kundgabe von Ge- oder Missfallen ist ihnen untersagt (§ 5 Abs. 2 HO BT). Daneben enthält § 41 Abs. 2 GO BT eine spezielle Rechtsgrundlage für die Entfernung einzelner Besucher oder die Räumung der Tribüne bei Äußerung von Beifall oder Missbilligung.⁵³

2. Regeln für Abgeordnete

Für die Abgeordneten fehlt eine schriftlich festgehaltene Norm zur direkten Kommunikation mit den Zuhörerinnen und Zuhörern der Plenardebatten. Grundsätzlich gilt für die Rede im Plenum die „parlamentarische Ordnung“, ein Sammelbegriff für alle einschlägigen Regeln, insbesondere auch ungeschriebenes Gewohnheitsrecht und Parlamentsbräuche. Diese unterliegen einer steten Weiterentwicklung. Prägend für die heute geltenden Regeln waren dabei auch die Erfahrungen mit den Feinden der Demokratie in den Parlamenten der Weimarer Republik. Im Einzelnen:

2.1. Historische Entwicklung

Mitprägend für das parlamentarische Selbstverständnis und die Anwendung parlamentarischer Regeln in der Demokratie des Grundgesetzes ist bis heute die Auseinandersetzung mit der KPD und insbesondere der NSDAP im Reichstag der Weimarer Republik. Dies betrifft insbesondere auch den kommunikativen Umgang der Abgeordneten miteinander.

Der Historiker *Thomas Mergel* legt in seiner Habilitationsschrift umfassend dar, wie die ungeschriebenen Regeln und sprachlichen Konventionen der parlamentarischen Kommunikation

⁵¹ Siehe dazu auch den Verweis in § 8 HO LT NRW.

⁵² *Bücker*, in: *Schneider/Zeh*, S. 973.

⁵³ Vgl. *Ritzel/Bücker/Schreiner*, a.a.O., § 41, II.

im Reichstag ab 1930 nicht mehr eingehalten wurden.⁵⁴ Für diesen „Zusammenbruch der Kommunikationsstrukturen“ sei insbesondere die Strategie der Nationalsozialisten bedeutsam gewesen, die Legitimität der parlamentarischen Verfahren nicht anzuerkennen und die Diskussion hierüber zu fokussieren. Ziel der nationalsozialistischen Politik sei es gewesen, „Sand ins Getriebe zu streuen, Selbstverständlichkeiten in Frage zu stellen, die parlamentarische Arbeit möglichst dadurch zu behindern, daß man ihre Regeln anzweifelte.“⁵⁵ Der Konsens über die parlamentarische Ordnung als Voraussetzung für die Kommunikation im Parlament ging darüber verloren.⁵⁶

Die Nationalsozialisten missachteten bewusst die parlamentarischen Formen, um ihre Ablehnung des parlamentarischen Verfahrens - und letztlich des Parlamentarismus selbst - zu verdeutlichen.⁵⁷ Dazu gehörte auch die Missachtung der Formen parlamentarischer Anrede. So setzte der NSDAP-Abgeordnete *Siegfried Kasche* das „Hohe Haus“ bewusst in Anführungszeichen.⁵⁸ Der NSDAP-Abgeordnete *Gottfried Feder* richtete seine Parlamentsrede an die „Deutsche[n] Volksgenossen“.⁵⁹ Im Herbst 1930 begannen sich die bis dato geltenden Regeln aufzulösen. Allein in den ersten 20 Sitzungen der neuen Wahlperiode erfolgten 181 Ordnungsrufe; erstmals wurde mit *Heinrich Vetter* (NSDAP) ein Abgeordneter wegen Bedrohung eines anderen Parlamentariers von einer Sitzung ausgeschlossen.⁶⁰ Dabei ist zu berücksichtigen, dass viele Beleidigungen aufgrund der schieren Anzahl schon nicht mehr geahndet wurden.⁶¹

Neben die „Verweigerung der parlamentarischen Kommunikation“ und das „symbolische Brechen von Regeln“ traten nun Gewalt und körperliche Bedrohung auch im Reichstagsgebäude.⁶²

⁵⁴ *Mergel*, *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag*, S. 411 f. Siehe auch *Lammert*, a.a.O., S. 469, 470.

⁵⁵ *Mergel*, a.a.O., S. 448

⁵⁶ *Mergel*, a.a.O., S. 449.

⁵⁷ Vgl. *Mergel* a.a.O., S. 430. Zur Arbeit und Strategie der NSDAP-Fraktion im Reichstag siehe die umfangreiche Dissertation von *Martin Döring*, „Parlamentarischer Arm der Bewegung“ – Die Nationalsozialisten im Reichstag der Weimarer Republik, dort instruktiv die Schlussbetrachtung, S. 457 ff.: „Seit ihren Anfängen propagierte die NSDAP einen radikalen [...] Antiparlamentarismus, von dem sie auch nach dem 1924 erfolgten Einschwenken auf einen Legalitätskurs nicht abwich. [...] An den parlamentarischen Institutionen der Republik beteiligte sie sich nach eigenem Bekunden lediglich, um diese durch Obstruktion von innen heraus zu zerstören und jedwede ernsthafte Parlamentsarbeit öffentlich [...] zu diskreditieren.“

⁵⁸ Deutscher Reichstag, 13. Sitzung vom 11. Dezember 1930, zitiert nach *Mergel*, a.a.O., S. 430.

⁵⁹ Deutscher Reichstag, 4. Sitzung vom 17. Oktober 1930, zitiert nach *Mergel*, a.a.O., S. 430.

⁶⁰ *Mergel*, a.a.O., S. 431.

⁶¹ *Mergel*, a.a.O., S. 431.

⁶² *Mergel*, a.a.O., S. 463 f.

Im Mai 1932 überfielen vier Abgeordnete der NSDAP im Reichstagsrestaurant einen Besucher und schlugen ihn in der Wandelhalle blutig.⁶³ Im Anschluss kam es zu Tumulten im Plenarsaal, die fast zu einer Schlägerei zwischen Nationalsozialisten und Sozialdemokraten eskalierten. Reichstagspräsident *Paul Löbe* sah sich gezwungen die Polizei in den Reichstag zu rufen, um die Ordnung wiederherzustellen. Der Reichstag als Ort geregelter Kommunikation und auch des zivilen Miteinanders hörte auf zu existieren.⁶⁴

Ein entsprechendes Verhalten ist auch für die Abgeordneten der NSDAP in den Landesparlamenten festzustellen. Im Bayerischen Landtag zeigte die NSDAP-Fraktion offen ihren Antiparlamentarismus; in Wortbeiträgen, insbesondere aber auch durch die Störung der Ordnung des Hauses.⁶⁵ Allein in der Zeit von November 1929 bis April 1932 erhielten die neun Abgeordneten der NSDAP 118 Ordnungsrufe, 164 Rügen, zwei Wortentzüge und acht Saalverweise.⁶⁶

Parallel dazu versuchten die Nationalsozialisten die Deutungshoheit über zentrale Begriffe der parlamentarischen Sprache zu gewinnen, um die Legitimität der parlamentarischen Ordnung zu untergraben. Die Nationalsozialisten formulierten den Anspruch, für das „Volk“ zu sprechen, dessen Interessen von Regierung und Reichstag nicht vertreten würden. Vielmehr würden sich Volk und Staat feindlich gegenüberstehen. Es wurde ein Gegensatz aufgebaut zwischen dem „Volk draußen“ und dem Parlament, bzw. insgesamt dem Staat und seinen Institutionen.⁶⁷ Deutlich wird dies auch in einem Zitat des NSDAP-Abgeordneten *Franz Stöhr*, der anlässlich des Auszugs der NSDAP-Fraktion aus dem Reichstag im Februar 1931 davor warnte

„Beschlüsse dieses Hauses als Beschlüsse des Volkes aufzufassen. Wir als die deutsche Opposition, die heute schon das deutsche Volk verkörpert, fühlen uns, da sie verfassungswidrig sind, in nichts daran gebunden.“⁶⁸

⁶³ *Mergel*, a.a.O., S. 464, siehe auch die zugehörige Bemerkung des Reichstagspräsidenten *Paul Löbe*, Plenarprotokoll des Reichstags, 64. Sitzung der 5. Wahlperiode, 12. Mai 1932, S. 2686 f. Bei dem angegriffenen Gast handelte es sich um den ehemaligen Nationalsozialisten *Helmuth Klotz*. Dieser gehörte nun der SPD an und hatte kurz zuvor Briefe herausgegeben, welche die Homosexualität von SA-Stabschef *Ernst Röhm* belegten.

⁶⁴ *Mergel*, a.a.O., S. 464.

⁶⁵ *Probst*, a.a.O., S. 116 ff.

⁶⁶ *Probst*, a.a.O., S. 118. Einem Saalverweis folgte ein achttägiger Ausschluss der NSDAP-Abgeordneten *Adolf Wagner* und *Julius Streicher*.

⁶⁷ Vgl. *Mergel*, a.a.O., S. 452, der dort auch den NSDAP-Abgeordneten *Franz Stöhr* zitiert: „Das Volk draußen [...] wird Ihnen die Antwort geben, die Ihnen gebührt.“ (Deutscher Reichstag, 19. Sitzung vom 7. Februar 1931).

⁶⁸ Deutscher Reichstag, 22. Sitzung vom 11. Februar 1931, zitiert nach *Mergel*, a.a.O., S. 452. Auslöser für den Auszug der NSDAP-Fraktion war eine Auseinandersetzung um die Änderung der Geschäftsordnung des Reichstags. Zu den Details siehe *Döring*, „Parlamentarischer Arm der Bewegung“ – Die Nationalsozialisten im Reichstag der Weimarer Republik, S. 276 ff.

Beispielhaft ist auch eine Rede von *Joseph Goebbels* vor dem Reichstag am 23. Februar 1932.⁶⁹ *Goebbels* stellte seiner Rede keine Anrede voran. Die Zielrichtung aber war klar:

„In zunehmendem Maße wird nun die Regierung selbst von den breiten Massen des Volkes isoliert. Sie steht heute noch auf einer wankenden, in sich zerbröckelnden parlamentarischen Majorität, kann sich aber nicht mehr der Mehrheit des deutschen Volkes erfreuen. Das Volk selbst aber hat dieses Dilemma längst erkannt. Das Volk lebt in Hoffnungslosigkeit, in Verzweiflung, dass ihm die starke führende Hand fehlt.“

Entscheidend für die hier behandelte Fragestellung ist die Zweckrichtung, mit der die Abgeordneten der NSDAP die parlamentarischen Umgangsformen missachteten. Es ging ihnen nicht um Kritik an bestimmten Bräuchen, Regeln und Ausformungen der demokratischen Ordnung der Weimarer Republik. Sie zielten auf den Parlamentarismus selbst, um dessen Verächtlichmachung und Überwindung es ihnen ging.

Entsprechend besteht im Parlamentarismus der Bundesrepublik eine hohe Sensibilität betreffend nonkonformes Verhalten von Abgeordneten. Entscheidend ist dabei die Denkrichtung hinter dem Regelbruch. Neben Unkenntnis zeigt sich hierin oft auch schlicht Kritik an althergebrachten parlamentarischen Traditionen, die als überkommen wahrgenommen werden. Daneben wird der Regelbruch auch politisch genutzt, um Aufmerksamkeit für ein bestimmtes Thema zu generieren. Davon zu unterscheiden sind jene Fälle, in denen fehlender Respekt gegenüber der Institution Parlament und den Abgeordneten der anderen Fraktionen dazu dient, die grundlegende Ablehnung der parlamentarischen Demokratie zu dokumentieren.

2.2. Rederecht und parlamentarische Ordnung

Das Rederecht des einzelnen Abgeordneten folgt unmittelbar aus seinem verfassungsrechtlichen Status nach Art. 30 LV NRW.⁷⁰ Als wichtiges Beteiligungsrecht genießt es besonderen verfassungsrechtlichen Schutz.⁷¹ Das Rederecht wird ausgeformt durch die Bestimmungen der Geschäftsordnung. Die Beschränkung des Rederechts durch die Geschäftsordnung ist dabei nur insoweit zulässig, wie die Vorschriften ihrerseits dem Schutz von Rechtsgütern mit Verfassungsrang dienen und die verfassungsimmanenten Schranken des Rederechts konkretisieren.

⁶⁹ Plenarprotokoll des Reichstags, 57. Sitzung der 5. Wahlperiode, 23. Februar 1932, S. 2245 ff.

⁷⁰ *Besch*, in: Schneider/Zeh, S. 941 (zu Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG).

⁷¹ Grundlegend BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1959, Az. 2 BvE 2, 3/58, BVerfGE 10, 4, 12 (= NJW 1959, 1723); siehe auch *Wiefelspütz*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, S. 455; *Thesling*, a.a.O., Art. 30 Rn. 17.

Betreffend Inhalt und Form von Parlamentsreden folgt aus § 36 Abs. 2 GO LT NRW, dass insoweit die parlamentarische Ordnung und die Würde des Parlaments nicht verletzt werden darf.⁷² Bei einem Verstoß kann die Präsidentin nach § 36 Abs. 2 GO LT NRW eine Ermahnung aussprechen,⁷³ eine Maßnahme unterhalb des formellen Ordnungsrufs.⁷⁴ Bei einem schwerwiegenden Verstoß kann der Abgeordnete nach § 34 Abs. 3 GO LT NRW unter Nennung des Namens zur Ordnung gerufen werden. Der Ordnungsruf kann als Einstieg zu weiteren Maßnahmen, namentlich zur Wortentziehung und zum Sitzungsausschluss führen, § 36 Abs. 5, § 37 GO LT NRW. Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Rederechts gebietet dies eine enge Auslegung des Begriffs der parlamentarischen Ordnung bzw. der Würde des Parlaments.

Bei der parlamentarischen Ordnung handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff.⁷⁵ Darunter wird die Gesamtheit der Normen verstanden, deren Befolgung nach den im Parlament herrschenden Anschauungen als Vorbedingung einer gedeihlichen, das Staatsleben fördernden Beratung der Abgeordneten und als Grundlage des innerparlamentarischen Lebens gilt.⁷⁶ Fraglich ist, ob dem Begriff der Würde des Parlaments daneben ein eigener Anwendungsbereich zukommt. Hierzu wird ausgeführt, dass die Würde des Parlaments auf dem Ansehen und dem Respekt gründe, den das Parlament als besonders herausgehobener Ort der politischen Entscheidungsfindung genießen müsse.⁷⁷ Insoweit sei die Würde des Parlaments ein schutzwürdiger Bestandteil der parlamentarischen Ordnung. In die Geschäftsordnung des

⁷² Konkrete Vorgaben für Inhalt und Form der Parlamentsrede enthält die Geschäftsordnung nicht. Am ehesten ist hier noch § 32 GO LT NRW zu nennen, der von den Abgeordneten eine frei gehaltene Rede einfordert.

⁷³ Regelmäßig Ermessensentscheidung, vgl. *Bücker*, in: Schneider/Zeh, S. 963. Der Präsidentin obliegt die Sitzungsleitung, § 22 Abs. 1 GO LT NRW. Sie hat die Würde des Parlaments zu wahren, § 5 Abs. 1 S. 2 GO LT NRW.

⁷⁴ Hier kann offen bleiben, ob die Ermahnung nach § 34 Abs. 2 GO LT NRW der nicht-förmlichen Rüge im Geschäftsordnungsrecht des Bundestags entspricht. Die Rüge als Ordnungsmaßnahme unterhalb des förmlichen Ordnungsrufs ist im deutschen Parlamentsrecht allgemein anerkannt, auch wenn es teilweise an einer Regelung in der jeweiligen Geschäftsordnung fehlt und die Rechtsgrundlage daher strittig ist, vgl. *Hemmer*, Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, S. 281 f. Der Begriff der ‚Rüge‘ wird allerdings nicht einheitlich verwendet. Teilweise dient er auch als Oberbegriff zur Bezeichnung verschiedener Stufen von Ermahnungen bzw. Ordnungsrufen, vgl. *Versteyl*, a.a.O., S. 379. Die bloße Ermahnung oder auch Rüge ist gekennzeichnet durch ihren präventiven, hinweisenden Charakter. Zur Rechtsnatur und zur fehlenden Justiziabilität parlamentarischer Rügen siehe BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1982, Az. 2 BvE 2/82, BVerfGE 60, 374 (= NJW 1982, 2233).

⁷⁵ *Bücker*, in: Schneider/Zeh, S. 963.

⁷⁶ So schon *Schmid*, Parlamentarische Disziplin, AöR 32 (1914), S. 439, 497 f.; *Klein*, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, München 2015, Art. 40 Rn. 100; *Bücker*, a.a.O., S. 963.

⁷⁷ *Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, S. 639.

Bundestags wurde der Begriff der ‚Würde des Parlaments‘ erst 2011 ergänzend zur parlamentarischen Ordnung aufgenommen.⁷⁸ Ausweislich der Gesetzesbegründung war damit allerdings nur eine Klarstellung, keine Erweiterung des Anwendungsbereichs bezweckt.⁷⁹ Viel spricht dafür, in der Würde des Parlaments ein Schutzgut zu erkennen, das bei der Auslegung und Annäherung an den Begriff der parlamentarischen Ordnung zu berücksichtigen ist: Die parlamentarische Ordnung dient der Sicherstellung des Ablaufs der parlamentarischen Beratungen, insbesondere der Verhinderung störender Eingriffe und der Gewährleistung der jeweiligen Mitwirkungsrechte.⁸⁰ Daneben schützt sie aber auch das Ansehen des Parlaments als zentraler Institution der parlamentarischen Demokratie.⁸¹

Bezüglich der Rechtsquellen umfasst die parlamentarische Ordnung neben den geschriebenen Regeln (insb. Verfassung und Geschäftsordnung) auch parlamentarisches Gewohnheitsrecht und parlamentarische Bräuche. Bräuche und Gewohnheitsrecht sind nach der Rechtsverbindlichkeit voneinander abzugrenzen.⁸² Das Gewohnheitsrecht kann aufgrund andauernder, von Rechtsüberzeugung getragener Übung rechtliche Verbindlichkeit beanspruchen.⁸³ Der Parlamentsbrauch ist dagegen als politische Konvention zu verstehen.⁸⁴ Es handelt sich um Regeln, die Verbindlichkeit beanspruchen, ohne Recht zu sein. Die Abgrenzung im Einzelfall ist schwierig und oft umstritten.⁸⁵ Für die vorliegende Fragestellung kann die Abgrenzung entfallen: Gewohnheitsrecht ist unmittelbar Teil der parlamentarischen Ordnung. Parlamentsbräuche können zur Annäherung an den Begriff der Würde des Parlaments und den der parlamentarischen Ordnung herangezogen werden und so begrenzt rechtliche Wirkung entfalten.⁸⁶

⁷⁸ Siehe §§ 36 ff. GO BT sowie § 44a Abs. 5 AbgG.

⁷⁹ Siehe Gesetzesbegründung, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/5471, dort S. 3 f., sowie *Ritzel/Bücker/Schreiner*, a.a.O., Vor. §§ 36-41, 1. d), dort auch weitere Nachweise zu den hierzu vertretenen Auffassungen sowie Kritik am Begriff der ‚Würde des Parlaments‘.

⁸⁰ *Ritzel/Bücker/Schreiner*, a.a.O., Vor. §§ 36-41, 1. b).

⁸¹ *Ritzel/Bücker/Schreiner*, a.a.O., Vor. §§ 36-41, 1. b).

⁸² *Achterberg*, a.a.O., S. 67, dort auch Fn. 102.

⁸³ *Schulze-Fielitz*, in: *Schneider/Zeh*, S. 362; *Achterberg*, a.a.O., S. 67.

⁸⁴ Siehe *Meyn*, Parlamentsbrauch und Fraktionsgemeinschaft, JZ 1977, S. 167, m.w.N. (dort Fn. 2). *Meyn* verwendet in Anlehnung an das britische Verfassungssystem den Begriff der ‚Konventionalregel‘, die das Verhalten der Organe lenke, ohne dass diese zur Befolgung rechtlich verpflichtet seien. Vgl. auch *Achterberg*, a.a.O., S. 67, Fn. 102 und *Schulze-Fielitz*, a.a.O., S. 362 (‚Verbindlichkeit vorrechtlicher Art‘). Siehe auch *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, S. 309, der den Parlamentsbrauch zum Geschäftsordnungsrecht zählt und ihm Normqualität zuspricht.

⁸⁵ Vgl. *Schulze-Fielitz*, a.a.O., S. 361. Beispielsweise ist umstritten, ob das Vorschlagsrecht der stärksten Fraktion für das Amt des Parlamentspräsidenten nur ein parlamentarischer Brauch oder schon gewohnheitsrechtlich anerkannt ist, vgl. *Achterberg*, a.a.O., S. 67 m.w.N. zu den vertretenen Positionen. Zum Begriff des Innenrechts siehe auch *Achterberg*, a.a.O., S. 747 ff.

⁸⁶ *Ritzel/Bücker/Schreiner*, a.a.O., Vor. §§ 36-41, 1. c).

Dies vorausgeschickt ist nun zu klären, inwieweit die parlamentarische Ordnung Vorgaben für die Interaktion der Abgeordneten mit den Zuhörerinnen und Zuhörern enthält.

Die Geschäftsordnung regelt in den §§ 23 ff. Einzelheiten der Beratungen im Plenum. Bestimmungen zur Kommunikation mit Zuhörerinnen und Zuhörern enthält die Geschäftsordnung nicht. Allerdings bringt der Wortlaut verschiedener Vorschriften implizit zum Ausdruck, dass es sich bei der Plenardebatte um einen Diskurs handelt, der grundsätzlich auf die Parlamentsangehörigen beschränkt ist. Es handelt sich um eine „*Beratung*“ (§§ 23, 28 Abs. 1, 31 GO LT NRW) und „*Aussprache*“ (§§ 25, 28 Abs. 2, 30 GO LT NRW) exklusiv zwischen den Mitgliedern des Landtags.⁸⁷ Dem entspricht auch die Beschränkung der anwesenden Öffentlichkeit auf die Rolle einer passiven Zuhörerschaft. Den Zuhörerinnen und Zuhörer ist (mangels Rederecht) nicht nur die Erwidern nicht gestattet; sie müssen sich jeder Äußerung enthalten. Dieser Regelung dürfte – unabhängig von der Festlegung in der Hausordnung des Landtags – auch gewohnheitsrechtliche Geltung zukommen. Muss sich die Tribüne aber jeder Kundgabe enthalten, spricht viel dafür, dass auch die Rednerinnen und Redner auf eine Ansprache der anwesenden Gäste verzichten müssen.

Für ein solches Verständnis spricht auch die Konstitution des Parlaments als Kollegialorgan. Die Mitglieder des Landtags nehmen als Organwalter gemeinsam die dem Landtag als Verfassungsorgan zugeordneten Aufgaben und Befugnisse wahr. Das meint aber auch: Die Organangehörigen regeln ihre Angelegenheiten miteinander, nicht mit Dritten. Hier kommt es auch zu einer Berührung mit dem Begriff der Würde des Parlaments. Die Würde des Hauses wurzelt in der Symbolik: Das Parlament als zentrale Institution der parlamentarischen, repräsentativen Demokratie; die Abgeordneten als Repräsentanten des ganzen Volkes. Die Miss- und Nichtachtung der Nationalsozialisten zielte dann auch darauf, den Repräsentationsanspruch des Reichstags dem Grunde nach zu bestreiten.⁸⁸

Weiterhin sind auch Stil- und Höflichkeitsformen Teil der parlamentarischen Ordnung. Auch für die Anrede zu Beginn einer Rede gibt es insoweit Vorgaben.⁸⁹ Diese unterliegen allerdings einem steten Wandel. Im Reichstag des Kaiserreichs hatte sich „*Kollege*“ als übliche Anrede zwischen den Abgeordneten aller Fraktionen etabliert.⁹⁰ Bestehende Standesunterschiede sollten innerhalb des Reichstags keine Rolle spielen. Es galt ein kollegialer Umgang, der auch

⁸⁷ Das Rederecht für Mitglieder der Regierung erweitert den Rednerkreis nur auf Angehörige eines weiteren Verfassungsorgans und ändert insoweit nichts an der Eingrenzung.

⁸⁸ Vgl. *Lammert*, Die Würde der Demokratie. Das parlamentarische Zeremoniell des Deutschen Bundestages, in: Biefang/Epkenhans/Tenfelde (Hrsg.), Das politische Zeremoniell im Deutschen Kaiserreich 1871-1918, S. 469, 470.

⁸⁹ *Ritzel/Bücker/Schreiner*, a.a.O., Vor. §§ 36-41, 1. c) gg).

⁹⁰ *Biefang*, a.a.O., S. 202.

auf einem gemeinsamen Selbstverständnis als Parlamentarier gründete.⁹¹ In der Weimarer Republik wurde häufig die Anrede „*Meine Damen und Herren*“ genutzt. Beides wird heute vielfach verwendet. Auch die Begrüßung des Präsidiums ist üblich.

Allerdings unterliegen Stil- und Höflichkeitsnormen einem steten Wandel. Das betrifft nicht nur gesellschaftliche Konventionen, sondern auch die sozialen Regeln der parlamentarischen Demokratie. Um zu klären, inwieweit die Nicht-Ansprache der Öffentlichkeit auch heute noch den parlamentarischen Bräuchen bzw. den gewohnheitsrechtlichen Regeln entspricht, wurde für dieses Gutachten jeweils eine Plenarwoche des Landtags und des Bundestags als Stichprobe analysiert.⁹² Die genauen Ergebnisse finden sich in den Anhängen 1 und 2. Zusammengefasst lässt sich folgendes Bild festhalten:

In den zwei Sitzungen der untersuchten Plenarwoche des Landtags (2. - 6. November 2015) richteten sich 20,5 % (95. Sitzung) bzw. 17,65 % (96. Sitzung) der Abgeordneten direkt an die Zuhörerinnen und Zuhörer.⁹³ Überwiegend handelt es sich um Angehörige der Piratenfraktion, vertreten sind aber auch SPD, CDU und GRÜNE. Eine Rüge durch das Präsidium erfolgte in keinem Fall.

| <u>Landtag NRW, Plenarwoche vom 2. - 6. November 2015</u> | | | | |
|---|--------------|----------------------|------------------------|--|
| Sitzung | Datum | Anzahl Redner | Davon Ansprache | Davon Angehörige der Piratenfraktion⁹⁴ |
| 95. Sitzung | 04.11.2015 | 73 | 15 (20,5 %) | 9 |
| 96. Sitzung | 05.11.2015 | 51 | 9 (17,65 %) | 6 |

Auch im Bundestag ist die Ansprache der Zuhörerinnen und Zuhörer durch Abgeordnete aller Fraktionen keine Seltenheit. In den drei Sitzungen der untersuchten Plenarwoche (8. - 12. Juni

⁹¹ *Biefang*, a.a.O., S. 201 f.

⁹² Für die Auswahl der Stichprobe wurde das Internet anhand bestimmter Suchbegriffe nach Sitzungen von Bundestag und Landtag durchsucht, in denen es zur Ansprache der Zuhörerinnen und Zuhörer kam. Dann wurde jeweils die Plenarwoche ausgewählt, in welcher der erste Treffer lag, also die erste Plenarsitzung in den Suchergebnissen, in der irgendein Abgeordneter die Zuhörerschaft ansprach. Insoweit ist es möglich, dass die Ergebnisse der Stichprobe einen gegenüber dem statistischen Mittel etwas höheren Anteil aufweisen. Insgesamt ist darauf hinzuweisen, dass es sich nur um eine Stichprobe handelt, die keinen sicheren Rückschluss auf die Begebenheiten anderer Plenarsitzungen zulässt.

⁹³ Nicht eingerechnet sind Zwischenfragen und mehrfache Beiträge der gleichen Person.

⁹⁴ Der fraktionslose Abgeordnete *Daniel Schwerd*, ehemals Piratenfraktion, wurde hier mitgezählt.

2015) richteten sich 16,67 % (108. Sitzung), 15,65 % (109. Sitzung) bzw. 11,36 % (110. Sitzung) der Abgeordneten direkt an die Zuhörerinnen und Zuhörer. Eine Rüge erfolgte auch hier in keinem Fall.

| <u>Deutscher Bundestag, Plenarwoche vom 8. – 12. Juni 2015</u> | | | |
|--|--------------|----------------------|------------------------|
| Sitzung | Datum | Anzahl Redner | Davon Ansprache |
| 108. Sitzung | 10.06.2015 | 12 | 2 (16,67 %) |
| 109. Sitzung | 11.06.2015 | 96 | 15 (15,63 %) |
| 110. Sitzung | 12.06.2015 | 44 | 5 (11,36 %) |

Insgesamt spricht einiges dafür, dass sich die Nicht-Ansprache der Zuhörerschaft zu einem parlamentarischen Brauch oder gar Gewohnheitsrecht verfestigt hat: Einmal als Anstandsnorm des parlamentarischen Miteinanders; über den Gehalt einer Höflichkeitsnorm hinaus aber auch zum Schutz der Würde des Parlaments als zentraler Institution des Parlamentarismus.

Bezogen auf den Gehalt als ‚Anstandsregel‘ sind dabei allerdings erhebliche Auflösungserscheinungen festzustellen. In der Stichprobe wurde die Norm von 10-20 % der Abgeordneten nicht eingehalten. Eine Rüge durch das Präsidium erfolgte in keinem Fall. Beides spricht dafür, dass dem Gebot heute nicht mehr die Bedeutung früherer Tage beigemessen wird. Die Bindekraft der Norm nimmt ab. Hier ist auch ein Wertewandel zu berücksichtigen. Transparenz und Öffentlichkeit haben heute einen anderen Stellenwert als noch vor einigen Jahren. Die Sitzungen der Parlamente werden live ins Internet übertragen. Die Bürgerinnen und Bürger erhalten über Informationsfreiheitsgesetze Zugang zu Daten der Verwaltung, die ihnen früher verschlossen waren. Ferner ist zu bedenken, dass Adressat der Redebeiträge gerade auch die Öffentlichkeit ist. Dazu gehören die Besucherinnen und Besucher auf der Tribüne.⁹⁵ Insofern wirkt ein ‚Anspracheverbot‘ auch gekünstelt.

Im Ergebnis bleibt abzuwarten, wie sich die Norm und ihre Anwendung in Zukunft entwickeln. Dabei kommt es auch darauf an, welche Bedeutung die Abgeordneten und das Präsidium dieser Regel für ihr Miteinander im Parlament beimessen. Für dieses Gutachten ist insoweit noch anzumerken, dass sich die Abgeordnete *Ingrid Hack* (SPD) in der Plenarsitzung vom

⁹⁵ Vgl. *Zeh*, in: *Schneider/Zeh*, S. 924. Siehe dazu auch oben.

28. Januar 2016 zu Beginn ihrer Rede ebenfalls an die Zuschauertribüne wandte.⁹⁶ Im Anschluss wies Vizepräsident *Keymis* darauf hin, dass die Tribüne vom Rednerpult nicht zu grüßen sei.⁹⁷ Der Parlamentarische Geschäftsführer der Piratenfraktion *Marc Olejak* habe ihn ausdrücklich darauf hingewiesen. Man werde dies als Präsidium immer wieder betonen. Dies spricht dafür, dass im Landtag NRW ein weitgehender Konsens zur Gültigkeit der Norm besteht.

Davon zu unterscheiden sind jene Sachverhalte, in denen über den Gehalt einer ‚Anstandsnorm‘ hinaus die Würde des Parlaments als Institution betroffen ist. Zielt die Ansprache der Zuhörerschaft nach einer Gesamtschau der Umstände des Einzelfalls darauf, dem Parlament oder den übrigen Abgeordneten den Respekt zu verwehren, dem Parlament seine Bedeutung im demokratischen System abzusprechen oder gar die grundlegende Ablehnung der parlamentarischen Demokratie zu dokumentieren, liegt immer ein Verstoß gegen die parlamentarische Ordnung vor.

Als Beispiel kann hier das Verhalten des NPD-Abgeordneten *Raimund Boormann* in der 5. Wahlperiode des Landtags von Mecklenburg-Vorpommern dienen (2006-2011). *Boormann* eröffnete seine Reden regelmäßig mit der Anrede „*Bürger des Landes!*“.⁹⁸ Die Anrede blieb zunächst unbeanstandet. Wohl erstmals in der 17. Sitzung wurde er vom Präsidium ermahnt, eine übliche Anrede zu nutzen. Es folgten ein weiterer Hinweis und drei Ordnungsrufe wegen wiederholter Verwendung der Anrede in der 22. Sitzung sowie die Androhung eines Ordnungsrufs in der 26. Sitzung. In der 27. Sitzung wurde der Abgeordnete *Boormann* dann nach erneuter Verwendung der Anrede wegen gröblicher Verletzung der Ordnung von der Sitzung ausgeschlossen, wogegen sich *Boormann* im Organstreitverfahren vor dem Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern wehrte.⁹⁹

Das Verfassungsgericht führte hierzu aus, dass betreffend die parlamentarische Ordnung auch die Werte und Verhaltensweisen zu berücksichtigen seien, die sich in der demokratischen und vom Repräsentationsgedanken getragenen parlamentarischen Praxis entwickelt

⁹⁶ Plenardebatte vom 28. Januar 2016, Plenarprotokoll 16/104, S. 10779 („*Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Lieber Zuschauerinnen und Zuschauer! Es ist ein ernstes Thema, aber trotzdem grüße ich ganz herzlich die Karnevalistinnen und Karnevalisten auf der Zuschauertribüne. Da sind auch Kinder dabei. Herzlich willkommen, schön, dass ihr da seid!*“)

⁹⁷ Vgl. Plenarprotokoll 16/104, S. 10780.

⁹⁸ Siehe Tatbestand der Entscheidung des LVerfG MV, Urteil vom 29. Januar, Az. 5/08, BeckRS 2009, 31179.

⁹⁹ Siehe LVerfG MV, a.a.O. Der genaue Ablauf der 27. Sitzung wies noch einige Besonderheiten auf (so war das Saalmikrofon zu Beginn der Rede nicht freigeschaltet), worauf es hier aber nicht ankommt. Zur anhaltenden juristischen Auseinandersetzung zwischen dem Landtagspräsidium und Abgeordneten der NPD-Fraktion siehe auch LVerfG MV, Beschluss vom 25. März 2010, Az. 3/09, NVwZ 2010, 958 ff. sowie Urteile vom 23. Januar 2014, Az. 3/13, 4/13 und 5/13 – juris.

hätten und durch die historische und politische Entwicklung geformt worden seien.¹⁰⁰ In diesem Zusammenhang gewinne der Begriff der Würde des Parlaments an Bedeutung. Das Parlament sei berechtigt, seine Mitglieder durch Verhaltensregeln auch auf die Wahrung der Würde des Landtages im Sinne eines von gegenseitigem Respekt getragenen Diskurses zu verpflichten. Die Verwendung einer bestimmten Form der Anrede oder deren gänzliches Unterlassen sei dabei nicht bloß eine Frage der Höflichkeit. Vielmehr könne dies als Ausdruck mangelnden Respekts im Umgang der Abgeordneten miteinander auch Bedeutung für die Würde des Parlaments gewinnen.¹⁰¹

¹⁰⁰ LVerfG MV, Urteil vom 29. Januar, Az. 5/08, BeckRS 2009, 31179 mit Verweis auf *Köhler*, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, S. 167.

¹⁰¹ In der Sache kam das LVerfG zu dem Schluss, dass der Ausschluss des Abgeordneten *Boormann* rechtswidrig gewesen sei. Unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls stünde die Maßnahme außer Verhältnis. Mit der Wortentziehung hätte eine alternative, weniger einschneidende Maßnahme zur Verfügung gestanden, vgl. LVerfG MV, Urteil vom 29. Januar, Az. 5/08, BeckRS 2009, 31179.

C. Ergebnis

Die bürgerliche Öffentlichkeit und der repräsentative Parlamentarismus stehen in einem engen funktionellen wie historischen Zusammenhang: Öffentlichkeit und freie Berichterstattung sind und waren konstitutiv für die Legitimität des Parlamentarismus als Institution der repräsentativen Demokratie. Auch in Deutschland gehört das Prinzip der Öffentlichkeit seit der Revolution von 1848 zu den Grundsätzen des Parlamentarismus.

Rechtstheoretisch gründet die Parlamentsöffentlichkeit auf dem Repräsentationsprinzip. Das Plenum bietet den Abgeordneten ein Forum, um die Gründe für die jeweilige Entscheidung – Ablehnung oder Zustimmung - öffentlichkeitswirksam darzustellen. Die Debatte dient der Legitimation und stellt Verantwortung her. Die Öffentlichkeit ist somit jedenfalls ein Adressat der parlamentarischen Debatte.

War es in der Paulskirche noch üblich, dass die Öffentlichkeit die Verhandlungen im Parlament teilweise lautstark mit Beifalls- und Unmutsbekundungen begleitete, hat sich in der Folge ein Ruhegebot für die Tribünen als parlamentarisches Gewohnheitsrecht entwickelt. Für den Landtag NRW bestimmt die Hausordnung ausdrücklich ein Verbot für Bekundungen des Beifalls, des Missfallens und sonstige laute Äußerungen. Die Besucherinnen und Besucher der Tribünen sind auf eine passive Zuhörerschaft beschränkt.

Für die Abgeordneten fehlt zwar eine schriftlich festgehaltene Norm zur direkten Kommunikation mit den Zuhörerinnen und Zuhörern der Plenardebatten. Allerdings hat sich die Nicht-Ansprache der Zuhörerschaft zu einem parlamentarischen Brauch oder gar Gewohnheitsrecht entwickelt. Der Norm kommt einerseits die Bedeutung einer Anstandsregel des parlamentarischen Miteinanders zu. Insoweit ist die Norm entsprechend dem Zeitgeist einem steten Wandel unterworfen. Darüber hinaus dient sie aber auch dem Schutz der Würde des Parlaments als zentraler Institution des Parlamentarismus. Entscheidend ist dabei die Denkrichtung hinter dem Regelbruch. Zielt die Ansprache der Zuhörerschaft nach einer Gesamtschau der Umstände des Einzelfalls darauf, dem Parlament oder den übrigen Abgeordneten den Respekt zu verwehren, dem Parlament seine Bedeutung im demokratischen System abzusprechen oder gar die grundlegende Ablehnung der parlamentarischen Demokratie zu dokumentieren, liegt immer ein Verstoß gegen die parlamentarische Ordnung vor.

D. Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------|---|
| a.a.O. | am angegebenen Ort |
| Abs. | Absatz |
| Art. | Artikel |
| Anm. | Anmerkung |
| Begr. | Begründer |
| f. | folgende |
| ff. | folgende (Plural) |
| Fn. | Fußnote |
| GG | Grundgesetz |
| GO BT | Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages |
| GO LT NRW | Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen |
| HO BT | Hausordnung des Deutschen Bundestages |
| HO LT NRW | Hausordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen |
| Hrsg. | Herausgeber |
| LVerfG MV | Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern |
| LV NRW | Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen |
| m.w.N. | mit weiteren Nachweisen |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| Rn. | Randnummer |
| vgl. | vergleiche |

E. Literaturverzeichnis

Achterberg, Norbert, Parlamentsrecht, Tübingen 1984

Biefang, Andreas, Die andere Seite der Macht. Reichstag und Öffentlichkeit im „System Bismarck“ 1871-1890, Düsseldorf 2009

Deutscher Bundestag (Hrsg.), Die Geschäftsordnungen deutscher Parlamente seit 1848, Bonn 1986

Döring, Martin, „Parlamentarischer Arm der Bewegung“ – Die Nationalsozialisten im Reichstag der Weimarer Republik, Düsseldorf 2001

Feldkamp, Michael F., Reichstag und Bundestag - Edition eines wiederentdeckten Vortrags von Paul Löbe aus dem Jahre 1951, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) Band 38 (2007), S. 376-400

Geller, Gregor / Kleinrahm, Kurt, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. Auflage, Göttingen 1977, Loseblatt mit zwei Ergänzungslieferungen 1982 und 1994

Guizot, François, Histoire des origines du gouvernement représentatif et des institutions politiques de l'Europe: depuis la chute de l'Empire romain jusqu'au XIVe siècle, Band 1, Paris 1880

Heusch, Andreas / Schönenbroicher, Klaus (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Siegburg 2010

Hemmer, Harald, Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2000

Isensee, Josef / Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 3, Heidelberg 2005

Köhler, Michael, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, Berlin 2000

Lammert, Norbert, Die Würde der Demokratie. Das parlamentarische Zeremoniell des Deutschen Bundestages, in: Biefang/Epkenhans/Tenfelde (Hrsg.), Das politische Zeremoniell im Deutschen Kaiserreich 1871-1918, S. 469-480, Düsseldorf 2008

Löwer, Wolfgang / Tettinger, Peter Josef, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart u. a. 2002

Maunz, Theodor (Begr.) / Dürig, Günter (Begr.), Grundgesetz, Kommentar, Stand: 75. Ergänzungslieferung, München 2015

Mergel, Thomas, Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag, Düsseldorf 2002

Meyn, Karl-Ulrich, Parlamentsbrauch und Fraktionsgemeinschaft, Juristenzeitung (JZ) 1977, S. 167-169.

von Mohl, Robert, Lebenserinnerungen 1799-1875, Leipzig und Stuttgart 1902

Morlok, Martin / Schliesky, Utz / Wiefelspütz, Dieter (Hrsg.), Parlamentsrecht, Praxishandbuch, Baden-Baden 2016

Probst, Robert, Die NSDAP im bayerischen Landtag 1924-1933, Frankfurt am Main 1998

Ritzel, Heinrich Georg / Bückler, Joseph / Schreiner, Hermann Josef, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Band 2, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Neuwied 1981 (Loseblatt, fortlaufende Ergänzung)

Schmid, Hermann F., Parlamentarische Disziplin, Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 32 (1914), S. 439-579

Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin und New York 1989

Versteyl, Ludger-Anselm, Der Bundespräsident und die parlamentarische Disziplinargewalt, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1983, S. 379-381

F. Anhänge

Anhang 1

Auswertung für die Plenarwoche des Landtags NRW vom 02.11.15 - 06.11.15

Landtag NRW, Plenarsitzung vom 04.11.2015, Plenarprotokoll 16/95

Zusammenfassung: Es gab insgesamt Redebeiträge von 73 Abgeordneten (nicht eingerechnet: Zwischenfragen, mehrfache Beiträge von der gleichen Person), davon richteten sich 15 Abgeordnete ans Publikum (s.u.). Das entspricht einem Anteil von 20,5 %.

| Seite | Person | Äußerung | Reaktion Präsidium |
|-------|-----------------------------------|---|--------------------|
| 9772 | Frank Herrmann (PIRATEN) | Sehr geehrte Frau Präsidentin! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauer hier im Saal und zu Hause! | – |
| 9781 | Simone Brand (PIRATEN) | Sehr geehrter Herr Präsident! Verehrte Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauer! | – |
| 9784 | Wilfried Grunendahl (CDU) | Sehr geehrter Herr Präsident! Sehr geehrte Damen und Herren auf der Besuchertribüne! Liebe Kolleginnen und Kollegen! | – |
| 9786 | Inge Blask (SPD) | Sehr geehrter Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrte Zuschauerinnen und Zuschauer! | – |
| 9787 | Dr. Joachim Paul (PIRATEN) | Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauer hier im Raum und daheim! | – |
| 9789 | Simone Brand (PIRATEN) | Sehr geehrter Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Verehrte Zuschauer! | – |
| 9792 | Jutta Velte (GRÜNE) | Sehr geehrter Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauerinnen, liebe Zuschauer! | – |
| 9799 | Olaf Wegner (PIRATEN) | Sehr geehrter Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Menschen im Stream und auf der Tribüne! | – |
| 9808 | Hartmut Ganzke (SPD) | Sehr geehrter Herr Präsident! Meine sehr geehrten Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrte Besucherinnen und Besucher hier auf der Tribüne! | – |
| 9811 | Dietmar Schulz (PIRATEN) | Sehr geehrte Frau Präsidentin! Werte Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauer im Saal und daheim vor dem Streamapparat! (Zuruf von der CDU: Streamapparat?) | – |
| 9813 | Oliver Bayer (PIRATEN) | Sehr geehrte Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Verehrte Besucher hier und am Stream im Auto! | – |
| 9826 | Robert Stein (CDU) | Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauer! | – |
| 9829 | Oliver Bayer (PIRATEN) | Sehr geehrter Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Verehrte Besucher hier und am Stream gleich neben der Onlinebestellung! | – |

Anhänge

| | | | |
|------|--------------------------------------|--|---|
| 9831 | Lukas Lamla (PIRATEN) | Sehr geehrter Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Liebe Zuschauer hier und auch zu Hause am Stream! | – |
| 9836 | Daniel Schwerd (fraktionslos) | Herr Präsident! Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Besucherinnen und Besucher auf der Tribüne und an den Bildschirmen! | – |
| 9846 | Olaf Wegner (PIRATEN) | Sehr geehrter Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Menschen im Stream und auf der Tribüne! | – |
| 9853 | Frank Herrmann (PIRATEN) | Sehr geehrter Herr Präsident! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauer im Saal und zu Hause! | – |
| 9855 | Frank Herrmann (PIRATEN) | Sehr geehrter Herr Präsident! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauer hier im Saal und zu Hause! | – |
| 9865 | Dietmar Schulz (PIRATEN) | Sehr geehrte Frau Präsidentin! Verehrte Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauerinnen und Zuschauer im Saal! | – |
| 9867 | Ulla Thönissen (CDU) | Sehr geehrte Frau Präsidentin! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuhörerinnen und Zuhörer! | – |
| 9875 | Lukas Lamla (PIRATEN) | Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauer! | – |
| 9878 | Michele Marsching (PIRATEN) | Sehr geehrter Herr Präsident! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauer auf der Tribüne und zu Hause! | – |
| 9879 | Daniel Schwerd (fraktionslos) | Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrte Damen und Herren auf der Tribüne und an den Bildschirmen. | – |
| 9882 | Michele Marsching (PIRATEN) | Herr Präsident! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauer auf der Tribüne und zu Hause! | – |

[Anmerkung: Dopplungen grau hinterlegt.]

Landtag NRW, Plenarsitzung vom 05.11.2015, Plenarprotokoll 16/96

Zusammenfassung: Es gab insgesamt Redebeiträge von 51 Abgeordneten (nicht eingerechnet: Zwischenfragen, mehrfache Beiträge von der gleichen Person), davon richteten sich neun Abgeordnete ans Publikum (s.u.). Das entspricht einem Anteil von 17,65 %.

| Seite | Person | Äußerung | Reaktion Präsidium |
|-------|--------------------------------------|--|--------------------|
| 9901 | Hendrik Wüst (CDU) | Verehrte Damen und Herren! Kolleginnen und Kollegen! Meine Damen und Herren auf der Besuchertribüne! | – |
| 9905 | Lukas Lamla (PIRATEN) | Sehr geehrte Frau Präsidentin! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Liebe Zuschauer hier und zu Hause! | – |
| 9914 | Michele Marsching (PIRATEN) | Vielen Dank. – Herr Präsident! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Meine Damen und Herren auf der Tribüne und zu Hause! | – |
| 9917 | Ilka von Boeselager (CDU) | Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauerinnen und Zuschauer! | – |
| 9922 | Michele Marsching (PIRATEN) | Herr Präsident! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauer auf der Tribüne und zu Hause! | – |
| 9925 | Nicolaus Kern (PIRATEN) | Herr Präsident! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauer im Saal und zu Hause! | – |
| 9929 | Daniel Schwerd (fraktionslos) | Herr Präsident! Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Zuschauerinnen und Zuschauer auf der Tribüne und an den Bildschirmen! | – |
| 9931 | Simone Brand (PIRATEN) | Sehr geehrter Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Verehrte Zuschauer! | – |
| 9948 | Stefan Fricke (PIRATEN) | Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Liebe Zuschauerinnen und Zuschauer! | – |
| 9956 | Ilka von Boeselager (CDU) | Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauer! | – |
| 9958 | Nicolaus Kern (PIRATEN) | Herr Präsident! Sehr verehrte Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauer hier im Saal und zu Hause! | – |
| 9961 | Walter Kern (CDU) | Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuhörerinnen und Zuhörer! | – |
| 9963 | Lukas Lamla (PIRATEN) | Sehr geehrter Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Liebe Zuschauer auf der Tribüne und zu Hause! | – |
| 9976 | Nicolaus Kern (PIRATEN) | Frau Präsidentin! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Die verbliebenen Zuschauer im Saal und die zu Hause am Stream grüße ich natürlich auch. | – |
| 9978 | Daniel Schwerd (fraktionslos) | Frau Präsidentin! Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Zuschauerinnen und Zuschauer! | – |

[Anmerkung: Dopplungen grau hinterlegt.]

Anhang 2

Auswertung für die Plenarwoche des Deutschen Bundestags vom 08.06.15 - 12.06.15

Bundestag, Plenarsitzung vom 10.06.2015, Plenarprotokoll 18/108

Zusammenfassung: Es gab insgesamt Redebeiträge von 12 Abgeordneten (Aktuelle Stunde), davon richteten sich zwei Abgeordnete ans Publikum (s.u.). Das entspricht einem Anteil von 16,67 %.

| Seite | Person | | Reaktion Präsidium |
|-------|------------------------------------|---|--------------------|
| 10363 | Martin Patzelt (CDU/CSU) | Meine sehr verehrten Besucher! Meine Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! | – |
| 10364 | Dr. Ute Finckh-Krämer (SPD) | Liebe Zuhörerinnen und Zuhörer auf den Tribünen! | – |

Bundestag, Plenarsitzung vom 11.06.2015, Plenarprotokoll 18/109

Zusammenfassung: Es gab insgesamt Redebeiträge von 96 Abgeordneten (nicht eingerechnet: Zwischenfragen, mehrfache Beiträge von der gleichen Person), davon richteten sich 15 Abgeordnete ans Publikum (s.u.). Das entspricht einem Anteil von 15,63 %.

| Seite | Person | Äußerung | Reaktion Präsidium |
|-------|---|---|--------------------|
| 10420 | Corinna Rüffer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) | Sehr geehrte Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Gäste auf den Tribünen! | – |
| 10421 | Paul Lehrieder (CDU/CSU) | Sehr geehrter Herr Präsident! Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Zuschauerinnen! Liebe Zuschauer! | – |
| 10423 | Birgit Wöllert (DIE LINKE) | Herr Präsident! Verehrte Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauerinnen und Zuschauer und Zuhörerinnen und Zuhörer! | – |
| 10427 | Annette Sawade (SPD) | Sehr geehrter Herr Präsident! Sehr geehrte Frau Vorsitzende Steinke! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ausschussdienstes! Liebe Besucherinnen und Besucher auf der Besuchertribüne! Da es sehr viele jugendliche Besucherinnen und Besucher sind, sage ich Ihnen nur: Sie alle dürfen eine Petition einreichen. Es gibt da keine Altersgrenze. Also: Fröhlich voran! | – |
| 10429 | Stefan Schwartz (SPD) | Sehr geehrter Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrte Zuhörerinnen und Zuhörer! Sehr geehrte Zuschauer! (Matthias W. Birkwald [DIE LINKE]: Und Zuschauerinnen!) | – |
| 10436 | Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU) | Herr Präsident! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuhörer! | – |
| 10442 | Harald Petzold (Havelland) (DIE LINKE) | Herr Präsident! Meine sehr verehrten Kolleginnen und Kollegen! Liebe Besucherinnen und Besucher! | – |
| 10443 | Dr. Karl-Heinz Brunner (SPD) | Sehr verehrter Herr Präsident! Meine Kolleginnen und Kollegen! Verehrte Zuhörerinnen und Zuhörer! | – |
| 10453 | Birgit Wöllert (DIE LINKE) | Frau Präsidentin! Werte Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuschauerinnen und Zuschauer auf der Tribüne! | – |
| 10463 | Dirk Heidenblut (SPD) | Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen! Liebe Kollegen! Liebe Zuhörerinnen! Liebe Zuhörer! | – |
| 10475 | Katharina Landgraf (CDU/CSU) | Vielen Dank, Frau Präsidentin. – Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuhörerinnen und Zuhörer auf den Tribünen! Mit Genehmigung der Präsidentin darf ich besonders die Zuhörer aus meinem Wahlkreis begrüßen. Es passiert mir zum ersten Mal, dass Besucher aus meinem Wahlkreis bei einer Rede von mir anwesend sind. Also schön, dass ihr da seid! | – |
| 10476 | Karin Binder (DIE LINKE) | Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren auf den Tribünen! Liebe Kolleginnen und Kollegen! | – |
| 10478 | Nicole Maisch (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) | Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Liebe Gäste auf den Tribünen! | – |

Anhänge

| | | | |
|-------|---|--|---|
| 10482 | Elvira Drobinski-Weiß (SPD) | Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Sehr verehrte Zuschauerinnen und Zuschauer auf den Tribünen! | – |
| 10492 | Dr. Ute Finckh-Krämer (SPD): | Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuhörerinnen und Zuhörer auf den Tribünen! | – |
| 10511 | Dr. Frithjof Schmidt (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) | Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Gäste! | – |

[Anmerkung: Dopplung grau hinterlegt.]

Bundestag, Plenarsitzung vom 12.06.2015, Plenarprotokoll 18/110

Zusammenfassung: Es gab insgesamt Redebeiträge von 44 Abgeordneten (nicht eingerechnet: Zwischenfragen, mehrfache Beiträge von der gleichen Person), davon richteten sich 5 Abgeordnete ans Publikum (s.u.). Das entspricht einem Anteil von 11,36 %.

| Seite | Person | Äußerung | Reaktion Präsidium |
|-------|---|---|--------------------|
| 10567 | Gerold Reichenbach (SPD) | Herr Präsident! Werte Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrte Damen und Herren auf der Tribüne und an den Bildschirmen! | – |
| 10597 | Dr. Johannes Fechner (SPD) | Sehr geehrte Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuhörerinnen und Zuhörer! | – |
| 10598 | Elisabeth Winkelmeier-Becker (CDU/CSU) | Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuhörer! | – |
| 10620 | Lothar Binding (Heidelberg) (SPD): | Die Dritten, die sitzen hier oben auf den Zuschauerrängen: Das sind die Steuerzahler. Sie treten ein, wenn eine Bank ein Problem hat. Das hat uns immer geärgert. | – |
| 10625 | Dr. Ute Finckh-Krämer (SPD) | Sehr geehrte Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe Zuhörerinnen und Zuhörer auf den Tribünen! | – |